

LAS FINANZAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA (1987-1994)

Antoni Castells

Catedrático de hacienda pública
de la Universidad de Barcelona

Núria Bosch

Profesora titular de hacienda pública
de la Universidad de Barcelona

1. Evolución del sector público de la Generalidad de Cataluña

El presupuesto constituye siempre uno de los datos relevantes cuando se trata de analizar, o simplemente describir, una institución pública. Examinar el presupuesto y ver sus características esenciales nos ayuda a conocer y entender mejor las características y el funcionamiento de los gobiernos o de los organismos públicos en particular. Concretamente, hay unos aspectos esenciales que es preciso examinar: la magnitud global del presupuesto y su evolución; las funciones de gasto a las que se destina; los recursos con los que se financia; y, finalmente, los desequilibrios financieros entre ingresos y gastos (superávit o déficit) que eventualmente puedan producirse y sus consecuencias.

Estos cuatro aspectos son esenciales y a ellos dedicaremos el presente y los siguientes apartados de esta nota. Sin embargo, hay que advertir acerca de los riesgos que comporta considerar los indicadores presupuestarios como los únicos válidos para evaluar la importancia real de la actuación de un gobierno o de una determinada institución pública. Aparte de los indicadores cuantitativos, que son los que se pueden obtener del presupuesto, hay otros, de carácter cualitativo, que son absolutamente imprescindibles a la hora de medir la capacidad real que tienen los diferentes gobiernos para poder desarrollar políticas propias en los diversos campos o funciones en que intervienen.

Así pues, una vez indicados los límites de todo análisis estrictamente cuantitativo, hay que subrayar las tendencias básicas de la evolución del presupuesto de la Generalidad en los últimos años. Entre 1987 (año en el que entró en vigor el acuerdo quinquenal negociado los años 1985-1986 que, propiamente, puso fin a lo que podríamos considerar como período transitorio) y 1994, la cuantía de los gastos no financieros (es decir, excluyendo los derivados de las operaciones de endeudamiento y de adquisición neta de activos financieros) ha pasado de 663.288,1 a 1.540.163,4 millones de pesetas (cuadro 1). En siete años, pues, el presupuesto de la Generalidad se ha más que duplicado (en concreto, ha aumentado en un 132,20 %) y ha experimentado un incremento anual acumulativo a lo largo de este período del 12,79 %.

Este gran incremento se ha traducido, como es lógico, en un aumento muy apreciable del peso del gasto público autonómico respecto al PIB, que se sitúa en el año 1994 en el 11,67 % y que estaba en 1987 en el 9,47 %. Finalmente, hay que indicar en esta primera descripción cuantitativa, que el presupuesto de la Generalidad en el año 1994 equivalía a un gasto de 254.174 pesetas por ciudadano de Cataluña. Es

decir, a un importe de aproximadamente un millón de pesetas por familia compuesta de matrimonio y dos hijos.

Como se sabe, la Generalidad de Cataluña forma parte del grupo de comunidades autónomas que han alcanzado el máximo nivel competencial (las llamadas comunidades autónomas del 151, con competencias en educación y sanidad). Su peso presupuestario es también sensiblemente similar al de las otras comunidades autónomas que integran este grupo: Andalucía, Galicia y Valencia. En términos de gasto no financiero por habitante, la Generalidad se sitúa prácticamente en la media de estos cuatro gobiernos autonómicos; en concreto, un 3,34 % por encima (254.174 pesetas frente a 245.947 pesetas, como se puede comprobar en el cuadro 2). En términos de PIB, el ratio gasto autonómico/PIB de la Generalidad es claramente más reducido (11,67 %) que la media de los cuatro gobiernos autonómicos (14,89 %), como es lógico, a consecuencia del mayor PIB per cápita de Cataluña. Este indicador muestra diferencias apreciables entre Cataluña y Valencia (que se sitúan entre el 11,5-12,5 %) y Galicia y Andalucía, donde el gasto autonómico casi alcanza, o supera, el porcentaje del 20 %.

Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, se puede considerar que las comunidades autónomas del 151 con competencias en educación y sanidad han culminado, prácticamente, el proceso de transferencias. Ciertamente, siempre quedarán aspectos por acabar de resolver, y reajustes de diferentes tipos que, inevitablemente, comportarán consecuencias de tipo cuantitativo. Pero, desde una perspectiva global, las transferencias de servicios de gran impacto presupuestario están, sustancialmente, culminadas y difícilmente se puede pensar en nuevos traspasos que afecten, en los rasgos esenciales, al actual peso presupuestario de estos gobiernos autonómicos.

Por otra parte, este peso es muy apreciable. El gasto no financiero del conjunto de estos cuatro gobiernos autonómicos representa, en 1994, el 14,89 % de su PIB. Se trata de un porcentaje elevado que resiste perfectamente la comparación con los que pueden mostrar los gobiernos de ámbito intermedio en países como Estados Unidos o la República Federal de Alemania, que nos pueden servir de referencia. Estas cuatro comunidades autónomas muestran, de hecho, el horizonte hacia el que tenderá el conjunto del nivel autonómico en España. La extrapolación de su situación al conjunto de las comunidades autonómicas situaría el peso del gobierno autonómico en torno al 30 % del conjunto del sector público, porcentaje más elevado del que tienen los estados en Estados Unidos y los *Länder* en Alemania, sólo ligeramente más reducido del que presentan los estados en Australia y los cantones en Suiza, y más reducido que el de las provincias en Canadá.

2. Distribución funcional del gasto de la Generalidad de Cataluña

Más del 50 % del gasto público de la Generalidad se destina a financiar la provisión de bienes sociales de carácter personal. En concreto, en 1994 este gasto representa el 53,08 % del total de los gastos consolidados (cuadro 3). Este hecho es consecuencia de la asunción por parte de la Generalidad de competencias en sanidad y educación, puesto que sólo estos dos servicios ya representan el 32,73 % y el 16,48 % del total de gastos. El gasto restante en servicios de carácter social corresponde a vivienda y urbanismo (2,05 %), bienestar comunitario (0,23 %) y cultura (1,57 %).

Por lo que respecta a las otras funciones de gasto, no hay ninguna que tenga la importancia cuantitativa de las de sanidad y educación. Con todo, las transferencias a las administraciones públicas tienen un peso importante (14,21 %) por el hecho de que la Generalidad gestiona la participación local en los tributos del Estado. El Estado dota y establece los criterios de distribución de la transferencia, en tanto que la Generalidad actúa como Administración intermedia entre el Estado y las entidades locales (municipios y provincias).

Las restantes funciones de gasto tienen una importancia cuantitativa mucho más baja. Son las siguientes: producción de bienes económicos (incluye infraestructuras y comunicaciones) (6,48 % del total); deuda pública (6,42); seguridad, protección y promoción social (5,27 %); servicios de carácter general (3,30 %); regulación económica general (1,67 %) y defensa, protección civil y seguridad ciudadana (0,59 %).

La estructura funcional del presupuesto de gastos de las otras tres comunidades del 151 con competencias en sanidad y educación no difiere sustancialmente de la de la Generalidad. La ordenación de sus diferentes funciones de gasto de mayor a menor según su peso cuantitativo es la misma que en el caso de Cataluña (cuadro 3). Sin embargo, hay que destacar que Cataluña es la comunidad autónoma que se sitúa en último lugar por peso relativo de su gasto en bienes sociales (53,08 %). En la Comunidad Valenciana es donde esta función tiene un peso específico más alto (63,42 %). Andalucía se sitúa en un 56,38 %, y Galicia está ligeramente por encima de Cataluña, con un 53,79 %. El escaso peso de Cataluña en esta función se debe, básicamente, al peso relativo del gasto público en educación (16,48 %), que se sitúa casi 5 puntos porcentuales por debajo de la media (21,31 %) de las otras tres comunidades.

En cambio, los gastos en servicios de carácter general (básicamente, servicios administrativos) tienen un peso notablemente más alto en Cataluña que en las otras tres comunidades. En concreto, un 3,30 % frente a un 1,04 % de media. Por lo que respecta al peso relativo de las restantes funciones de gasto, no se observan diferencias relevantes entre las cuatro comunidades analizadas, a excepción del gasto en la regulación económica de sectores productivos, que tiene mucha más importancia relativa en Galicia (7,19 %) y en Andalucía (3,00 %) que en Cataluña (1,90 %) y en la Comunidad Valenciana (1,86 %).

Las diferencias en la distribución funcional del gasto entre las cuatro comunidades autónomas son más acentuadas cuando hacemos el análisis en pesetas por habitante (cuadro 4). En el gasto destinado a bienes sociales, Andalucía ocupa el primer lugar (146.265 ptas./hab. en 1994), seguida de Galicia (144.832 ptas./hab.), mientras que Cataluña y la Comunidad Valenciana se sitúan en las últimas posiciones, con 141.511 y 140.273 ptas./hab. respectivamente. Ahora bien, en gasto en bienes sociales de carácter sanitario, Cataluña es la comunidad que más destina —87.256 ptas./hab.—, situándose a una cierta distancia de la media de las cuatro comunidades (82.402 ptas./hab.). En cambio, Cataluña se sitúa muy por debajo del gasto que destinan a educación las otras tres comunidades, con 43.924 ptas./hab., frente a las 55.125 ptas./hab. de Galicia, las 54.271 ptas./hab. de Andalucía y las 79.988 ptas./hab. de la Comunidad Valenciana. Este hecho se da a causa de que, en Cataluña, el peso de la escuela pública en relación a la privada es inferior al de las otras comunidades.

Por lo que respecta al resto de gasto de carácter social, Cataluña gasta por encima de la media de las cuatro comunidades en cultura, 4.176 ptas./hab. frente a 3.150

ptas./hab. En cambio, Cataluña se sitúa en la última posición en gasto en bienestar comunitario, con 628 ptas./hab. frente a 2.191 ptas./hab.

Después del gasto en bienes sociales, destacan las transferencias a administraciones públicas, que, como se ha dicho, corresponden básicamente a la participación local en los tributos estatales. Cataluña es la que dedica más a ello, con 37.892 ptas./hab. frente a una media de 33.281 ptas./hab. Le sigue el gasto en producción de bienes económicos (17.272 ptas./hab.), el gasto en endeudamiento (17.073 ptas./hab.) y el gasto en seguridad, protección y promoción social (14.050 ptas./hab.). En todos estos conceptos Cataluña gasta por debajo de la media de las cuatro comunidades.

En las otras funciones, a pesar de que sean de menor importancia cuantitativa, Cataluña gasta más que las otras comunidades. Sobresale el gasto en servicios de carácter general de la Generalidad de Cataluña, muy por encima de la media: 8.806 ptas./hab. frente a 4.354 ptas./hab.

3. Los ingresos de la Generalidad de Cataluña

La característica más relevante de la estructura de ingresos de la Generalidad de Cataluña (y, más en general, del conjunto de comunidades autónomas del 151 con competencias en educación y sanidad) es el escaso peso que tienen los ingresos tributarios —procedentes directamente de los impuestos pagados por los ciudadanos de Cataluña— y el elevado peso, en cambio, de las subvenciones —especialmente las procedentes del gobierno central— dentro del conjunto de las fuentes de financiación de que disfrutan estos gobiernos. En efecto, el año 1994 los ingresos tributarios significaban, en conjunto, el 27,18 % de los ingresos no financieros de la Generalidad de Cataluña (cuadro 5). Dentro de este porcentaje, además, la parte fundamental corresponde a los tributos cedidos (13,88 %) y la participación del 15 % en el IRPF (10,26 %), respecto a los que el gobierno autonómico no dispone de ninguna capacidad de decisión en la configuración de los elementos tributarios. Por su parte, las subvenciones representaban el 71,54 % del total de recursos de la Generalidad. El mayor peso corresponde, además, a las condicionadas, que significan el 57,15 %, de entre las que sobresalen las destinadas a la financiación de los servicios de sanidad y sociales, que representan, por sí solos, más de la tercera parte (35,04 %) del total de ingresos no financieros de la Generalidad de Cataluña.

Estas tendencias son aún más acusadas, probablemente, en el resto de comunidades autónomas del 151. Por término medio, el peso de los ingresos tributarios es del orden del 18-19 % y sería del orden del 16 % excluyendo a Cataluña (cuadro 6). Es decir, 10 puntos menos que en el caso de la Generalidad de Cataluña, a causa de la mayor capacidad fiscal de esta última comunidad autónoma, y de la influencia de este hecho en los tributos cedidos y la participación del 15 % en el IRPF. En cambio, la importancia de las subvenciones en el conjunto de las comunidades autónomas del 151 es más alta que en Cataluña (80,16 %, que serían el 83,03 % excluyendo a Cataluña, frente al 71,54 %). Por otra parte, entre las subvenciones, son las de carácter general (determinadas vía porcentaje de participación en impuestos, PPI) aquellas en las que se manifiesta la diferencia fundamental.

Es conveniente detenerse brevemente a examinar las características básicas de las diferentes modalidades de ingresos que constituyen las haciendas autonómicas:

- *Tributos propios*: Son aquellos sobre los que el gobierno autonómico tiene responsabilidad exclusiva. Decide su establecimiento y determina todas sus características. Tienen muy poca importancia. En Cataluña están formados por las tasas vinculadas a la prestación de los servicios, y por dos tributos establecidos *ex novo*: el impuesto sobre el juego del bingo (que aportó unos 9.000 millones de pesetas en el año 1994 y representa poco más de la tercera parte del total de tributos propios) y el recargo en la tasa sobre el juego (que significa poco más del 15 % del total).
- *Tributos cedidos*: Son tributos cuya responsabilidad normativa corresponde al gobierno central (es decir, la potestad para crearlos y regular sus elementos tributarios), mientras que la responsabilidad de administrarlos y sus rendimientos están atribuidos a los gobiernos autonómicos. En la actualidad, los tributos cedidos son los cinco siguientes: sucesiones (que, en Cataluña, representaron en el año 1994 el 15,69 % del total); patrimonio (14,41 %), transmisiones patrimoniales (27,00 %), actos jurídicos documentados (24,87 %) y la tasa sobre el juego (18,03 %). Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados se mantienen como los tributos cedidos más importantes desde el punto de vista recaudatorio. Sin embargo, en el último año se ha invertido el orden de importancia, debido al intenso crecimiento que han experimentado los rendimientos procedentes de transmisiones patrimoniales.
- *Participación en el 15 % del IRPF*: Es un ingreso introducido en 1993 y con vigencia, provisionalmente, para los años 1994 y 1995. Su posible continuidad está sujeta a la evaluación que puedan realizar de él el gobierno del Estado y las comunidades autónomas. Consiste en una participación directa en los rendimientos territoriales del IRPF, medidos a partir de la cuota líquida pagada por los contribuyentes de este impuesto. Inicialmente, los recursos proporcionados por este ingreso dieron lugar a una variación de importe equivalente a cuenta de la subvención de carácter general determinada vía PPI. Su introducción comportó el establecimiento de una garantía de mínimos y de unos topes máximos (de manera que la suma de los ingresos procedentes de esta fuente, de tributos cedidos y de la subvención de carácter general no podría estar por debajo ni superar en estos límites las cantidades que se habrían obtenido de no haberse introducido esta modalidad de ingreso).
- *Subvención de carácter general determinada vía PPI* (porcentaje de participación en impuestos): Se trata de una subvención de carácter general determinada quinquenalmente y actualizada durante cada uno de los cinco años del quinquenio de acuerdo con unos criterios que se aplican automáticamente. Se trata de un híbrido de las subvenciones de nivelación según la concepción clásica. En efecto, cada cinco años se prevén los ingresos totales destinados a la financiación de los servicios propios de las comunidades autónomas (tributos cedidos, subvención de carácter general, etcétera) y se distribuyen según unas variables que, en teoría, tienen especialmente en cuenta sus necesidades de gasto. En la última revisión, para el período 1992-1996, la variable población tuvo, ciertamente, un peso determinante. Una vez calculada la cantidad correspondiente a cada comunidad autónoma, se le restan aquellos ingresos que ya puede obtener directamente por otras vías (por ejemplo, los tributos cedidos). La diferencia es la subvención determinada vía PPI en el año inicial. Después, esta cantidad se

actualiza cada año según unas determinadas reglas (los índices de actualización son el PIB, el gasto equivalente o los ingresos tributarios del Estado, dependiendo de los casos). Este ingreso significa casi el 15 % de los recursos totales de la Generalidad, si bien su peso ha disminuido en casi 10 puntos con la introducción de la participación del 15 % en el IRPF, que, como se ha indicado, ha sido compensada por una disminución de esta subvención (cuadro 5). En el conjunto de comunidades autónomas del 151, su peso es superior y alcanza el 22,77 % (cuadro 6).

- *Subvención condicionada para la financiación de los servicios de sanidad y sociales:* Se trata de la primera modalidad de ingreso desde el punto de vista cuantitativo. Significa el 35,04 % de los recursos totales de la Generalidad (cuadro 5) y un porcentaje muy similar (32,94 %) para el conjunto de comunidades autónomas del 151 (cuadro 6). Constituye una subvención condicionada, ya que son recursos otorgados para la financiación de unos servicios específicos, pero se trata de un grado de condicionamiento relativamente poco estrecho, en la medida en que los gobiernos autonómicos pueden destinar los recursos a cualquiera de los gastos que entran dentro de la función, muy amplia, de los servicios sanitarios (se trataría, en terminología anglosajona, de una *block grant*). Constituye un tipo de subvención poco regulado normativamente, lo que ha dado lugar a una cierta diversidad de reglas de aplicación práctica en las diferentes comunidades autónomas, si bien todas ellas partían del doble concepto de calcular la subvención a partir del gasto total del Insalud, y de ajustar posteriormente las cantidades según las desviaciones que se hubiesen producido. Los acuerdos de revisión del sistema de financiación de 1992 previeron la creación de un grupo de trabajo para estudiar esta cuestión. Como resultado de sus propuestas se han introducido algunas reformas que, en sus aspectos sustanciales, consisten en calcular la cantidad que corresponde a cada gobierno autonómico en función de la distribución del gasto total en sanidad según la variable de población de derecho, una vez descontados los colectivos (básicamente de funcionarios) que tienen sistemas específicos de cobertura. Una vez calculada esta cantidad para el año base seleccionado (en este caso, 1993), se actualiza anualmente de manera automática, según la variación del PIB (y por tanto deja de estar a expensas de las fluctuaciones del gasto del Insalud y del acierto de este organismo al realizar sus previsiones). Finalmente, se introduce una garantía de mínimos, en el sentido de que las cantidades otorgadas a las comunidades autónomas serían revisadas al alza, en caso de que el gasto directo del Insalud evolucionase más rápidamente que el PIB.
- *Otras subvenciones:* Hay otras subvenciones condicionadas que, si bien tienen una menor importancia cuantitativa, también hay que mencionárselas. Las llamadas subvenciones de gestión autonómica (o subvenciones condicionadas vinculadas a los servicios transferidos) han tenido una cierta importancia mientras han figurado bajo este epígrafe las destinadas a la gratuidad de la enseñanza. Las subvenciones del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) se distribuyen, desde la reforma de 1990, exclusivamente entre las comunidades autónomas que se sitúan por debajo del 75 % de la media comunitaria. Cataluña ha quedado, pues, excluida. La reforma significó, también, una racionalización y reducción de la cuantía total del FCI, destinándolo sólo al objetivo de reequilibrio

interterritorial. Las subvenciones procedentes de los fondos estructurales europeos (Feder, Fondo Social y Feoga-orientación) han ido alcanzando una importancia creciente, mayor en otras comunidades autónomas que en Cataluña, excluida del objetivo 1 del Feder, que es a través del que se canalizan más recursos. Finalmente, hay que referirse a las transferencias estatales a los entes locales canalizadas a través de los presupuestos autonómicos, que tienen una notable importancia cuantitativa (entre el 12 % y el 13 % del total de recursos autonómicos), aunque los gobiernos autonómicos no intervienen ni en su dotación ni en su reparto, y se limitan a actuar de intermediarios entre el Estado y los gobiernos locales, que son sus beneficiarios.

4. Evolución de la situación financiera de la Generalidad de Cataluña

La Generalidad tiene que satisfacer unas necesidades de gasto, que se concretan en gastos corrientes (de funcionamiento) y de capital (inversión y transferencias de capital). Para hacer frente a tales necesidades de gasto dispone de un determinado marco de recursos (tributos propios, tributos cedidos, participación en el 15 % del IRPF, subvenciones, endeudamiento y otros recursos de menor importancia cuantitativa, como ingresos de derecho privado y multas y sanciones) que configuran su «restricción presupuestaria».

Cuanto más elevada es la cobertura de los ingresos corrientes (tributos, subvenciones corrientes e ingresos patrimoniales) sobre los gastos corrientes, más elevado es también el nivel de ahorro de la Generalidad, lo que da, a la vez, más margen para financiar los gastos de capital sin tener que recurrir al endeudamiento. El ahorro y los ingresos de capital no financieros (básicamente, transferencias de capital) son los recursos destinados a financiar los gastos de capital. La parte de los gastos de capital que estos recursos no cubren se tienen que financiar con recursos procedentes del endeudamiento. Por tanto, por un lado, la evolución relativa de los ingresos corrientes frente a los gastos corrientes nos da la capacidad de ahorro de la Generalidad. Por otro, la evolución relativa del ahorro, junto con los ingresos de capital no financieros, frente a los gastos de capital (y, muy particularmente, de la inversión) nos da como resultado la necesidad de financiación o déficit de la Generalidad, que de una manera u otra se traduce en endeudamiento.

La evolución de estas magnitudes durante el período 1987-1994 muestra la existencia de dos subperíodos con tendencias diferentes: el primero, de 1987 a 1991, y el segundo, de 1991 a 1994.

La tendencia general de la situación financiera de la Generalidad desde 1987 a 1991 es de empeoramiento progresivo (pérdida de la capacidad de ahorro y aumento del déficit). La evolución de las grandes magnitudes presupuestarias durante estos años así nos lo demuestra (cuadro 7):

- Los gastos corrientes experimentan un incremento anual acumulativo superior al de los ingresos corrientes (un 7,78 % frente a un 6,29 % en términos constantes), lo que comporta que la cobertura de los ingresos sobre los gastos pase del 107 % al 98 % y, por tanto, que se llegue a un ahorro negativo de -3.467 ptas./hab. en 1991 (-2.566 ptas./hab. en términos constantes).
- La pérdida de la capacidad de ahorro disminuye sustancialmente la participación de los recursos propios en la financiación de los gastos de capital, en un

período en el que éstos experimentan un incremento anual acumulativo elevado (de un 13,51 % en términos reales).

- Por tanto, el déficit crece (pasa, en términos constantes, de 3.243 ptas./hab. en 1987 a 17.463 ptas./hab. en 1991 y del 0,28 % al 1,25 % del PIB) y se tiene que recurrir al endeudamiento para financiarlo (aumenta de 26.240 ptas./hab. a 35.425 ptas./hab., en términos reales).

Sin embargo, a partir de 1991 se produce un cambio de tendencia en la evolución de la situación financiera de la Generalidad. Los gastos (tanto corrientes como de capital) crecen a un ritmo más bajo que en los años precedentes, lo que hace que el ahorro se recupere ligeramente, y que el déficit —si bien se mantiene en niveles relativamente elevados, en términos de PIB y de gasto total— deje de seguir la tendencia marcadamente expansiva de los años anteriores.

En concreto, la evolución de la situación financiera de la Generalidad a partir de 1991 es la siguiente (cuadro 7):

- La capacidad de ahorro se recupera, ya que en este período, contrariamente al anterior, los ingresos corrientes crecen a una tasa anual acumulativa superior a la de los gastos corrientes (6,29 % y 4,14 %, respectivamente, en términos constantes). Por tanto, la cobertura de los ingresos corrientes sobre los gastos corrientes es del 104 % en 1994. No obstante, no se llega a los niveles de ahorro de 1987, ya que en pesetas constantes el ahorro es de 5.961 ptas./hab. en 1994 frente a 6.518 ptas./hab. en 1987.
- El déficit se estabiliza al tener más recursos provenientes del ahorro para financiar los gastos de capital y, al mismo tiempo, porque estos últimos crecen a una tasa negativa en términos constantes (del 0,45 %, en términos reales). Así pues, en pesetas corrientes por habitante, el nivel de déficit en 1994 (20.041) es inferior al de 1991 (23.593), si bien en 1993 llega a 25.645 ptas./hab. En porcentaje sobre el PIB, es del 0,92 %.
- No obstante, el volumen de endeudamiento crece, ya que el déficit sigue teniendo niveles importantes que hay que financiar con recursos ajenos, y pasa de 35.425 a 65.984 en pesetas constantes por habitante.

Con todo, la Generalidad no es la comunidad con un peso específico del endeudamiento más elevado si la comparamos con las otras tres comunidades que tienen el mismo nivel competencial (cuadro 8). Por peso específico del endeudamiento en relación con el PIB, el año 1994 Andalucía y Galicia superan con creces a la Generalidad, con un peso del 8,61 % y del 7,67 % respectivamente, frente al 4,74 % de Cataluña. En pesetas por habitante, Galicia supera a Cataluña (109.690 ptas./hab. frente a 103.199 ptas./hab., cuantía parecida a la de Andalucía, 103.508 ptas./hab.). La Comunidad Valenciana es la menos endeudada de las cuatro (4,36 % del PIB y 78.855 ptas./hab.). También hay que decir que, a excepción de Cataluña, las otras comunidades han acumulado el volumen de deuda actual a partir de 1987. Así, en aquel año, Andalucía tenía un endeudamiento del 0,60 % del PIB; Galicia, del 0,47 %, y la Comunidad Valenciana del 0,69, frente al 2,27 % de Cataluña. Este hecho seguramente se explica por una asunción competencial más avanzada en el tiempo por parte de esta última.

Por lo que respecta al futuro, si la Generalidad y el resto de comunidades autónomas quieren ir consiguiendo mejoras en su salud financiera, parece que éstas tendrán que provenir de una racionalización en su gasto y de la aplicación de técnicas presupuestarias más eficaces. El incremento del nivel de sus recursos sólo se podrá lograr a partir de un cambio cualitativo del actual marco de financiación autonómica que implique una mejora de la corresponsabilidad fiscal autonómica.

Cuadro 1. Evolución del presupuesto total de la Generalidad de Cataluña¹ (1987-1994)

	Gastos no financieros (millones de pesetas)	Pesetas/habitante	% s/PIB
1987	663.288,1	109.463	9,47
1988	753.154,7	124.293	9,60
1989	901.305,8	148.743	9,70
1990	1.073.316,7	177.130	10,34
1991	1.248.426,3	206.028	10,93
1992	1.414.771,8	233.480	11,62
1993	1.460.213,3	240.979	11,72
1994	1.540.163,4	254.174	11,67 ²

Fuentes: Para el gasto de la Generalidad de 1987 a 1992, *Liquidación Presupuesto de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda; para 1993 y 1994, *Presupuesto de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda; para el PIB, FIES.

Notas: 1. Incluye EAA, EAC y F, EGSS.

2. El PIB de 1994 se obtiene a partir de la estimación del FIES para 1993, incrementado por la variación estimada para 1994, según el avance publicado en «Como viven la recuperación económica las autonomías españolas», *Cuadernos de Información Económica*, Fundación FIES, Madrid, junio 1995.

Cuadro 2. Importancia del sector público autonómico en algunas comunidades autónomas (1994)

	% Gastos no financieros s/PIB ¹	Gastos no financieros p/habitante	Sin part. local trib. estatales
Andalucía	20,62	247.616	218.562
Cataluña	11,67	254.174	222.584
Galicia	18,32	262.288	235.856
Com. Valenciana	12,19	218.706	185.903
Total	14,89	245.947	215.736

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

Notas: 1. Véase la nota 2 del cuadro 1 para la estimación del PIB de 1994.

Cuadro 3. Estructura funcional del gasto de algunas comunidades autónomas (1994)¹ (en % del total de gastos consolidados)

	Andalucía	Cataluña	Galicia	Com. Valenciana	Total
Servicios de carácter general	0,74	3,30	1,58	0,81	1,45
Defensa, protección civil y seguridad ciudadana	0,08	0,59	0,16	0,44	0,27
Seguridad protección y promoción social	6,68	5,27	5,40	4,25	4,80
Producción de bienes sociales	56,38	53,08	53,79	63,42	47,92
• Sanidad	31,57	32,73	28,35	36,16	27,54
• Educación	20,92	16,48	20,47	22,55	16,82
• Vivienda y urbanismo	1,92	2,05	2,19	1,77	1,69
• Bienestar comunitario	1,02	0,23	0,89	1,66	0,73
• Cultura	0,94	1,57	1,71	0,82	1,05
• Otros servicios comunitarios	0,02	0,00	0,18	0,45	0,09
Producción de bienes económicos	7,53	6,48	7,85	6,55	6,04
Regulación económica general	1,37	1,67	1,00	0,81	1,12
Regulación económica de sectores productivos	3,00	1,90	7,19	1,86	2,62
Transferencias a administraciones públicas	11,67	14,21	11,21	15,22	11,12
Deuda Pública	6,99	6,42	5,98	3,36	5,15
Otros	5,55	7,08	5,84	3,29	4,87
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: 1. Datos del presupuesto inicial.

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

Cuadro 4. Estructura funcional del gasto de algunas comunidades autónomas (1994)¹ (en pesetas por habitante)

	Andalucía	Cataluña	Galicia	Com. Valenciana	Total
Servicios de carácter general	1.930	8.806	4.267	1.783	4.354
Defensa, protección civil y seguridad ciudadana	211	1.568	436	965	811
Seguridad, protección y promoción social	17.326	14.050	14.534	9.401	14.363
Producción de bienes sociales	146.265	141.511	144.832	140.273	143.415
• Sanidad	81.898	87.256	76.320	79.988	82.402
• Educación	54.271	43.924	55.125	49.879	50.325
• Vivienda y urbanismo	4.976	5.518	5.906	3.921	5.066
• Bienestar comunitario	2.653	628	2.386	3.677	2.191
• Cultura	2.426	4.176	4.611	1.805	3.150
• Otros servicios comunitarios	39	8	484	1.002	281
Producción de bienes económicos	19.539	17.272	21.137	14.491	18.066
Regulación económica general	3.557	4.447	2.684	1.797	3.364
Regulación económica de sectores productivos	7.781	5.069	19.352	4.113	7.834
Transferencias a administraciones públicas	30.408	37.892	30.172	33.660	15.415
Deuda Pública	18.134	17.073	16.104	7.432	33.281
Otros	14.408	18.889	15.715	7.275	14.572
TOTAL²	259.419	266.578	269.232	221.190	299.249

Nota: 1. Datos del presupuesto inicial.

2. El total de gastos de cada comunidad no coincide con el del cuadro 1 al incluir la totalidad de gastos (financieros y no financieros), mientras que el cuadro 1 sólo incluye los gastos no financieros.

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

Cuadro 5. Estructura de ingresos de la Generalidad de Cataluña¹ (en % del total de ingresos no financieros)

	1988	1991	1993	1994
Tributos propios	3,46	3,33	2,87	3,04
Tributos cedidos	15,75	15,68	13,83	13,88
Participación 15 % IRPF	—	—	—	10,26
Subvenciones	79,30	78,97	81,60	71,54
Carácter general (PPI)	17,51	17,34	24,38	14,39
Condicionadas	61,79	61,63	57,19	57,15
Financiación sanidad y servicios sociales	35,40	33,18	36,13	35,04
FCI	1,31	2,75	—	—
Fondos estructurales europeos	1,51	2,14	1,99	1,28
Financ. entes locales	14,99	14,94	13,16	12,86
Otros (incluye subv. gestión autonómica)	8,58	8,62	5,91	7,98
Otros ingresos no financieros	1,49	2,02	1,70	1,28
Total ingresos no financieros	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: 1. Los datos son del presupuesto liquidado, excepto los de 1994, que son del inicial.

Fuente: Para los ejercicios 1988 y 1991, *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1980-1991. Una comparación entre las Comunidades Autónomas*, Departamento de Economía y Finanzas, 1994. Para el año 1993: *Resum del Compte General 1993*, Departamento de Economía y Finanzas. Para el año 1994: S. Bonastre, «L'estructura pressupostària de les CA per a l'any 1994», *Nota d'Economia*, núm 52, pág. 81. Los datos correspondientes a las transferencias a los entes locales provienen de la FEMP; y los de la participación del 15 % IRPF del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Cuadro 6. Estructura de ingresos de algunas comunidades autónomas (1994)¹
(en % del total de ingresos no financieros)

	Andalucía	Cataluña	Galicia	Com. Valenciana	Total
Tributos propios	1,23	3,04	2,99	2,00	2,31
Tributos cedidos	7,64	13,88	6,71	12,00	10,06
Participación 15 % IRPF	4,34	10,26	4,98	7,08	6,66
Subvenciones	86,53	71,54	83,91	78,65	80,16
Carácter general (PPI)	28,43	14,39	29,32	18,93	22,27
Condicionadas	58,10	57,15	54,59	59,72	57,39
Financiación sanidad y servicios sociales	32,21	35,04	27,90	36,63	32,94
FCI	3,00	—	3,91	0,67	1,89
Entes estructurales europeos	6,37	1,28	5,24	2,81	3,92
Financ. entes locales	12,10	12,86	10,43	14,59	12,49
Otros (incluye subv. gestión autonómica)	4,42	7,98	7,11	5,02	7,65
Otros ingresos no financieros	0,26	1,28	1,41	0,27	8,05
Total ingresos no financieros	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: (1) Datos del presupuesto inicial.

Fuente: Para los datos acerca de la participación y del 15 % del IRPF: Consejo de Política Fiscal y Financiera. Para las cifras de las transferencias a los entes locales: Federación Española de Municipios y Provincias. Para el resto de magnitudes: S. Bonastre, «L'estructura pressupostària de les comunitats autònomes per a l'any 1994», *Nota d'Economia*, núm. 52, pág. 81.

Cuadro 7. Evolución de la situación financiera de la Generalidad (1987-1994)

	1987	1991	1994
Ingresos corrientes			
— Ptas. corrientes	100.555	167.968	233.482
— Ptas. constantes	100.555	124.329	149.285
Gastos corrientes			
— Ptas. corrientes	94.036	171.435	224.159
— Ptas. constantes	94.036	126.895	143.324
% $\frac{\text{Ingresos corrientes}}{\text{Gastos corrientes}}$	107	98	104
Ahorro por habitante			
— Ptas. corrientes	6.518	-3.467	9.323
— Ptas. constantes	6.518	-2.566	5.961
% $\frac{\text{Ahorro}}{\text{Gastos capital}}$	42	-10	25
Gastos de capital por hab.			
— Ptas. corrientes	15.426	34.593	36.452
— Ptas. constantes	15.426	25.605	23.307
Déficit por hab.			
— Ptas. corrientes	-3.243	-23.593	-20.041
— Ptas. constantes	-3.243	-17.463	-12.814
% Déficit/Gastos no finan.	2,96	11,45	7,69
% Déficit/PIB	0,28	1,25	0,92
Deuda por hab.			
— Ptas. corrientes	26.240	47.859	103.199
— Ptas. constantes	26.240	35.425	65.984
% Deuda/PIB	2,27	2,54	4,74

Fuente: Cuadros A1, A2 y A3.

Cuadro 8. Incremento del endeudamiento en algunas comunidades autónomas

	Miles de millones de ptas.		% s/PIB		Ptas./Hab.	
	1987	1994	1987	1994	1987	1994
Andalucía	31	718	0,60	8,61	4.466	103.508
Cataluña	159	625	2,27	4,74	26.240	103.199
Galicia	10	300	0,47	7,67	3.661	109.690
C. Valenciana	26	302	0,69	4,36	6.741	78.855
Total	226	1.945	1,25	6,01	11.537	99.291

Fuente: Para el año 1987 Banco de España: *Boletín económico*, enero, 1995; y para 1994 Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Cuadro A1. Evolución de la restricción presupuestaria de la Generalidad de Cataluña, 1987-1994

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

Fuente: Para los datos de los años 1987 a 1992: *Liquidación Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda; y para los años 1993 y 1996: *Nota de Economía*, núm. 52, pág. 134-135.

Cuadro A2. Evolución de la restricción presupuestaria de la Generalidad de Cataluña, 1987-1994)

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

Fuente: Ídem cuadro A1.

Cuadro A3. Evolución del déficit y del endeudamiento de la Generalidad de Cataluña, 1987-1994

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

Fuente: Para los datos referentes al déficit: Cuadro A2. Para los datos del endeudamiento de los años 1987 a 1992: «Endeudamiento de las Administraciones Territoriales», *Boletín económico* (Banco de España), enero, 1995; y para los años 1993 y 1994: Consejo de Política Fiscal y Financiera.