

40 AÑOS DE LA HACIENDA AUTONÓMICA EN GALICIA

Miguel Ángel VÁZQUEZ TAÍN

Universidade de Santiago de Compostela

Resumen: El aniversario de los 50 años de los estudios de economía en Galicia coincide también con otra efeméride de gran trascendencia para nuestra Comunidad: en el año 2018 se cumplen 40 años de los primeros pasos de la autonomía de Galicia y, con ella, de su hacienda. Por lo tanto, aprovechamos los actos que organiza la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Santiago de Compostela con motivo del primer hito, para hacer un repaso de lo que ha sido la configuración y evolución del sector público autonómico desde la perspectiva de su hacienda. En este sentido, en primer lugar y con el fin de poder determinar adecuadamente la evolución de los gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma de Galicia, analizamos brevemente cómo se ha ido conformando el ámbito de competencias que desarrolla el gobierno gallego, y en qué marcos de financiación ha obtenido hasta el momento los recursos necesarios para asumir las obligaciones derivadas de las mismas.

Contextualizado el marco en el que se obtienen los ingresos y se ejecutan los gastos de la Administración autonómica gallega, procedemos al análisis de los mismos durante el período referido, tratando de incidir principalmente en aquellos elementos que están configurados en su realidad actual y que nos permiten reflexionar sobre las perspectivas de futuro.

Palabras clave: Hacienda Autónoma, Galicia

1. Marco competencial

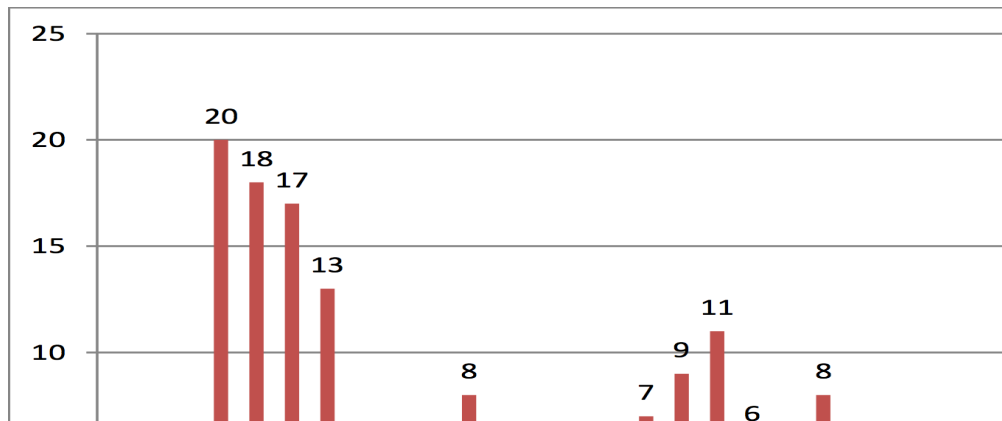
Hace ahora 40 años, con la aprobación del Real Decreto-Ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se establece el régimen preautonómico y se constituye la Xunta de Galicia, se inicia la génesis de la Autonomía gallega. Echa así a andar el proceso de construcción autonómica que, desde la perspectiva del gasto, empieza a recibir competencias incluso antes de su confirmación definitiva con la aprobación del Estatuto de Galicia en el año 1981. No obstante, el grueso de los trasposos de funciones y servicios desde la administración central se produce a partir del año 1982 -(ver gráfico 1-), a un ritmo acompasado al de las comunidades autónomas conocidas como de *vía rápida* del artículo 151 de la Constitución Española (CE), en el que se encontraban también Andalucía, Cataluña y el País Vasco.

En la primera etapa, entre los años 1982 y 1990, se traspasan las principales competencias que configuran el ámbito de actuación de la Autonomía gallega, con un total de 86 sobre las 154 actualmente transferidas, de las que caben destacar la enseñanza no universitaria, en el año 1982, los servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), en el año 1985, la enseñanza universitaria, en el año 1987, y la sanidad en el año 1990, con efectos desde el 1 de enero del año siguiente.

En una segunda etapa, entre los años 1993 y 1999, se completa el que es el perímetro básico competencial, con 48 nuevas funciones transferidas, entre las que merece destacar la formación profesional ocupacional, en el año 1993, la provisión de medios materiales y económicos de la Administración de Justicia, en el año 1994, y las funciones del Instituto Nacional de Empleo en el año 1998.

Finalmente, durante la década de los años dos mil se traspasaron las 16 últimas competencias de las hasta ahora asumidas, que tienen una importancia cualitativa y cuantitativa menor con respecto al proceso previo. No obstante, es de destacar que el traspaso de competencias lleve 10 años paralizado cuando todavía quedan *flecos* pendientes, y se han hecho reivindicaciones y asumido compromisos desde los diferentes gobiernos gallegos y centrales al respecto.

Gráfico Nº 1: Número de traspasos de competencias a la C.A. de Galicia. 1979-2015



Fuente: Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales

Esta asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma Gallega se debe contextualizar en el complejo proceso de descentralización del gasto que se ha dado en el Estado español que, si bien a diferentes ritmos e intensidades, supuso una transformación radical del modelo de organización territorial y de la configuración del gasto de las Administraciones públicas, de forma muy clara en lo referente al peso asumido por las comunidades autónomas, que actualmente administran más del 35% del gasto público en España, pero también en lo que que atañe a la especialización y destino de la misma, con una distribución que la construcción del estado de bienestar ha cambiado sustancialmente.

2. Marco financiero

Para poder analizar adecuadamente la estructura y evolución de los ingresos de la hacienda autonómica, nos parece oportuno recoger inicialmente, aunque que sea de forma resumida, las principales características de los sistemas de financiación autonómica en los que se han enmarcado los mismos a lo largo de estos años. Haremos referencia exclusivamente a los modelos aplicados a las comunidades autónomas de régimen común, por ser este el marco correspondiente a Galicia, dejando de lado los sistemas forales vigentes para el País Vasco y Navarra.

En relación con los sistemas de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, aunque podríamos analizar cada uno de los modelos de forma singularizada, resulta más gráfico concretar las diferentes etapas que se pueden reconocer en este ámbito, incidiendo en aquellos parámetros más sobresalientes con respecto a la configuración de los ingresos autonómicos.

Etapa del coste efectivo

El primer período en la evolución del sistema de financiación de las autonomías en España abarca desde el inicio del proceso de traspasos hasta casi finales de la década de los años ochenta, y en este se diferenciaba la siguiente tipología de recursos:

- a) El tramo de suficiencia. Cuando una comunidad asumía un servicio del Estado, adquiría el derecho a recibir “el coste efectivo” de ese servicio, que incluía los gastos de personal, de funcionamiento y la inversión de reposición necesaria. Dichos recursos se recibían mediante la cesión de tributos y la participación en los ingresos del Estado (PIE).

Cada año se determinaba el coste efectivo, actualizando el importe de los elementos considerados inicialmente, y se cubría dicho coste con la recaudación real de los tributos cedidos y, el resto, mediante la participación en los ingresos del Estado. Esta

operativa adolecía de una falta de incentivo en la recaudación para las comunidades autónomas en relación a los tributos cedidos, dado que los aumentos en los ingresos tributarios suponían una disminución de la PIE.

En Galicia el proceso de cesión de tributos se materializó mediante la Ley 31/1983, por la que, desde el 1 de enero del año 1984, pasa a tener cedidos los impuestos relativos a las materias tributarias del Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de impuestos sobre ventas en fase minorista y de impuestos sobre consumos específicos.

- b) El tramo finalista. Con objeto de dar cumplimiento al principio de solidaridad, se puso en marcha el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) con destino a gastos de inversiones, cumpliendo así el mandato establecido en el artículo 158 de la CE. Pese a que también en ese artículo se contemplaba la posibilidad de fondos adicionales para garantizar unos niveles mínimos en la prestación de servicios públicos fundamentales, estos no se han articulado. A su vez, en lo que atañe a las competencias de la asistencia sanitaria de la seguridad social a las comunidades autónomas que las han ido asumiendo se les asignaban unos recursos finalistas para cubrir el gasto real en el momento del traspaso, en línea con el coste efectivo. También se contemplaban otras subvenciones finalistas vinculadas a la gratuidad de la enseñanza, la financiación de determinadas instituciones, etc.
- c) El tramo de autonomía. En el que se incluían el resto de recursos que pueden obtener las comunidades autónomas por el ejercicio de sus propias competencias tributarias y financieras.

Con esta configuración, esta primera etapa se caracterizó por un bajo nivel de autonomía tributaria, posicionando ya de entrada a las comunidades autónomas como fuertemente dependientes de las transferencias del gobierno central.

Etapa de la autonomía del gasto

La segunda etapa abarcaría desde finales de los años ochenta hasta casi finales de los años noventa, y en ella, aunque estuvieron en vigor dos sistemas de financiación distintos, el del período 1987-1991 y el del 1992-1996, el objetivo común era el de incrementar la autonomía del gasto, de modo que fueron desapareciendo los recursos condicionados que se integraron en el bloque de las transferencias de libre disposición.

A su vez, el porcentaje de participación de cada comunidad autónoma no se ajustaba anualmente para igualar la financiación al coste efectivo evolucionado menos la recaudación tributaria, sino que se negociaba al inicio de cada quinquenio un fondo global, así como su reparto, o, una vez fijado para cada comunidad o financiación inicial, su evolución durante el período correspondiente se establecía teniendo en cuenta la referencia de los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente, con el límite de crecimiento nominal del Producto Interior Bruto (PIB), y garantizando que dicho incremento cuando menos fuese igual, como mínimo, al que se produjera en el gasto equivalente del Estado.

Por lo que respecta a los ingresos tributarios, la situación apenas cambia, y la autonomía en este ámbito sigue siendo prácticamente la misma que en el período anterior, es decir, mínima. Con todo, el sistema del año 1992 fue complementado con la aprobación de un procedimiento para la aplicación de corresponsabilidad fiscal en sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, en vigor a partir de 1994, por la que, aunque siguen en aplicación las reglas de evolución en la participación en los ingresos del Estado, se cede a cuenta de esa participación un porcentaje del 15% de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) ingresadas por los residentes en el territorio de cada Comunidad. En algunas comunidades tan sólo se cedió el 10% y el 5% porque el que

resultaría aplicando el 15% superaba las PIEs correspondientes. Como elemento de garantía se establecieron topes mínimos y máximos de crecimiento de la parte correspondiente al IRPF.

Etapa de la autonomía del ingreso

A partir del año 1997 empieza una nueva fase que se caracteriza por la pretensión de introducir en el sistema una mayor autonomía en los ingresos, con el fin de acercar a las comunidades autónomas al principio de corresponsabilidad fiscal, que se prolonga hasta el momento actual. De esta forma, los gobiernos autonómicos han ido recibiendo poderes para modificar los tipos impositivos y determinados elementos de los tributos cedidos, al tiempo que de forma progresiva se va ampliando su espacio fiscal, incorporando nuevos tributos en los que las comunidades autónomas participan y, a su vez, incrementando progresivamente los porcentajes de participación en los mismos.

Destaca dentro de esta etapa el sistema vigente durante el período 2002-2009, que supuso una transformación importante en la financiación de las comunidades autónomas, de la que caben destacar las siguientes características:

- a) Se aplica de forma generalizada a todas las comunidades autónomas de régimen común, eliminando la situación diferencial que algunas tenían previamente.
- b) Nace con vocación de permanencia, buscando una mayor estabilidad en el tiempo, abandonando así los sistemas anteriores basados en acuerdos quinquenales.
- c) Se integra la financiación de la sanidad y los servicios sociales dentro del modelo general.
- d) El sistema de transferencias incondicionadas generales se articula mediante el conocido como Fondo de Suficiencia, en el que se incluyen las transferencias por participación en los ingresos del Estado y las anteriores transferencias vinculadas a la sanidad.
- e) Se amplía la base fiscal de los gobiernos autonómicos, otorgando mayor capacidad normativa en los tributos cedidos, ampliando el porcentaje de cesión del IRPF del 30%, al que se había incrementado en el sistema anterior, al 33%, e incorporando la cesión parcial del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en el 35%, de los Impuestos Especiales en el 40%, y cediendo completamente los impuestos sobre la electricidad y sobre determinados medios de transporte.
- f) El sistema se cierra con asignaciones de nivelación, que se concretan en transferencias condicionadas con el fin de garantizar la prestación de servicios fundamentales, como la sanidad y la educación, en todo el territorio nacional y en la modificación del FCI, que sigue vinculado al principio de solidaridad pero se desdobra en dos fondos permitiendo así cubrir tanto gastos de inversión como los gastos corrientes asociados.

Con estas bases sí se produce un avance importante en el grado de autonomía tributaria de las comunidades autónomas, pero la evolución de las necesidades y las reivindicaciones adicionales de ellas durante ese período dieron lugar a una nueva reforma en el año 2009, en la que se da un paso más en la autonomía tributaria. Así, se regula un aumento en los porcentajes de cesiones territorializadas de los principales impuestos, pasando a ser del 50% en el IRPF, del 50% en el IVA y del 58% en los Impuestos Especiales.

Adicionalmente, el modelo de financiación actual cuenta con: el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que busca que todas las comunidades ofrezcan un nivel similar en la prestación de los servicios públicos, garantizando así la equidad horizontal; el Fondo de Suficiencia Global, que tiene por objeto garantizar la financiación de todas las

competencias transferidas y que no se pierdan posiciones con respecto al sistema anterior; y, finalmente, se regulan dos nuevos fondos de convergencia, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, con la finalidad de aproximar a las comunidades autónomas en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio territorial.

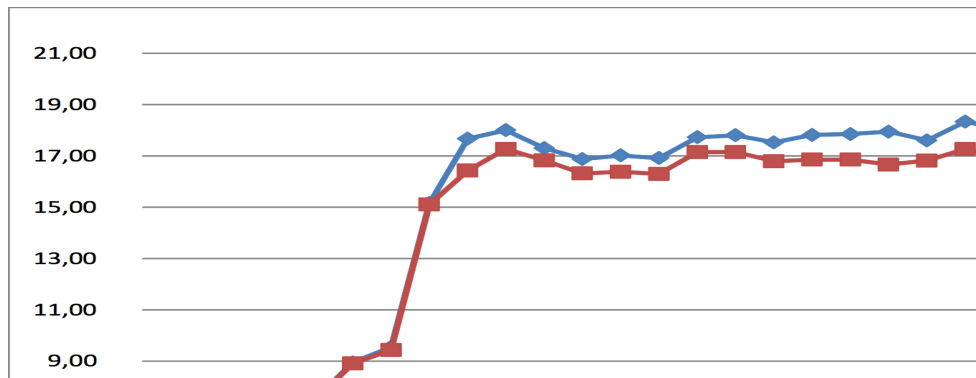
Aunque los nuevos fondos del sistema del año 2009 se crearon con recursos adicionales del Estado, lo cual al final supuso más ingresos para todas las comunidades, las implicaciones de la crisis económica, junto con la complejidad y opacidad del mismo, tuvo como resultado una agudización de las diferencias de financiación entre comunidades, generando situaciones de insuficiencia y un descontento generalizado que tiene posicionadas a todas las comunidades reclamando la necesidad inmediata de un nuevo modelo, pero que dificulta la consecución del mismo por los intereses contrapuestos.

3. La hacienda autonómica

Cuarenta años después de que el proceso autonómico echase a andar formalmente, contamos con información suficiente para poder evaluar en detalle los rasgos básicos de su hacienda y, con ellos, de la construcción y desarrollo de nuestra Administración autonómica.

En el análisis de la hacienda autonómica, y, en especial en lo que a su gasto se refiere, nos encontramos con tres etapas claramente diferenciadas. Como podemos observar en el gráfico 2 el gasto, en porcentaje del PIB, crece de forma muy rápida hasta el año 1992, unido a la etapa de la construcción de la Administración autonómica gallega, con una asunción progresiva de competencias que culmina su primera fase con el traspaso de la sanidad en el año 1991.

Gráfico Nº 2: Evolución del gasto de la Comunidad Autónoma de Galicia (en % do PIB)



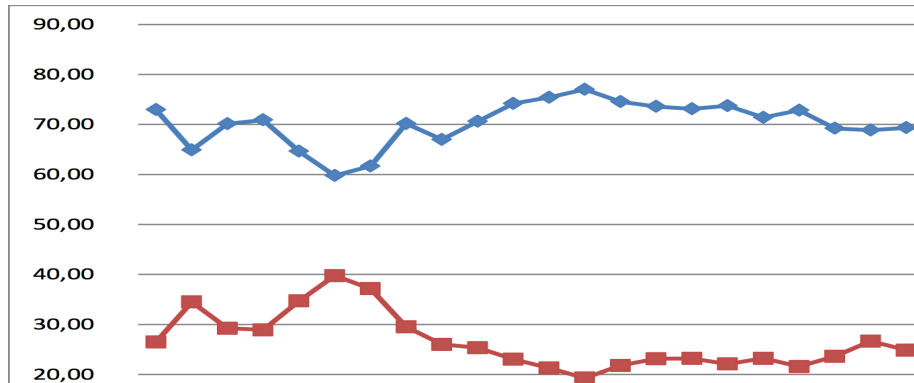
Fuente: Instituto Gallego de Estadística (IGE), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MH y FP), Instituto Nacional de Estadística (INE) y Elaboración propia

Se inicia a continuación un período que, aunque con oscilaciones en el índice de gasto analizado, presenta un escenario de consolidación con un ligero crecimiento, son los años comprendidos entre 1993 y el año 2009, en los que se completa el marco de competencias hasta el de ahora asumidas, al tiempo que se configuran las funciones y ámbitos de actuación de Administración gallega dentro de ese marco competencial. A partir del año 2010, la crisis económica, que ya venía afectando a la economía española, se traslada con toda su crudeza a la hacienda autonómica hasta el ejercicio 2015, constatándose en los dos últimos ejercicios una pequeña reconducción de la situación a nivel presupuestario. Profundizamos en los apartados siguientes en los principales aspectos de cada uno de estos períodos.

3.1 La etapa da construción: 1980-1992

Los datos que recogemos, por homogeneidad de la información documentada, abarcan desde el año 1984 hasta el 2017¹, si bien debemos tener en cuenta que incluso antes de la aprobación del Estatuto el gobierno preautonómico gallego ya tenía capacidad de gasto en relación con las competencias que le fueron transferidas. Con todo, el salto cuantitativo se produce a partir de los traspasos asumidos en el año 1982, con un crecimiento de más del 20% en términos reales hasta el año 1992, segundo ejercicio con las competencias de sanidad incorporadas. La orientación principal del gasto autonómico en ese período es hacia la provisión de servicios públicos sociales, que suponen casi un 60% de su total, en línea con las competencias asumidas al inicio, principalmente centradas en materia educativa, incrementándose dicha orientación con la asunción de la sanidad en el año 1991.

Gráfico Nº 3: Evolución del peso relativo de los principales agregados de gasto (en % sobre el total)



Fuente: IEG, MH y FP, INE y Elaboración propia

Esta distribución del gasto tira básicamente de los gastos de personal y de la compra de bienes y servicios, así como de las propias transferencias corrientes -que por sí solas representaban un 25% del gasto, lo cual hacía que el conjunto de los gastos corrientes se situaran sobre el 70% del total. Al mismo tiempo, el gobierno autonómico se convierte en un motor fundamental en materia de inversiones, vinculadas a la ordenación territorial y a la mejora del sistema productivo, teniendo un peso muy importante en ese sentido el

¹ En los ingresos y gastos recogidos en este trabajo no incluimos las transferencias correspondientes a la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado, al actuar la Administración autonómica como mera intermediaria.

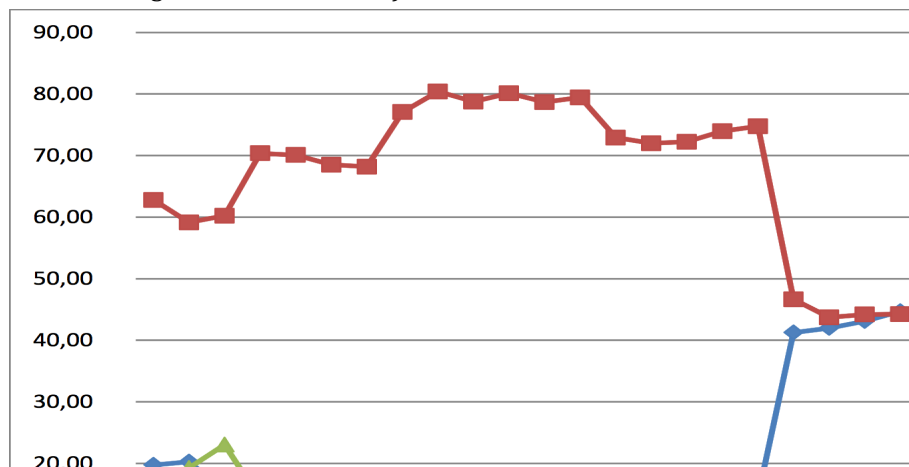
porcentaje de gastos de capital sobre el total del gasto, que se situó siempre por encima del 25%, como se puede ver en el gráfico 3, llegando incluso a alcanzar el 40% en el año 1989.

Además, la mayor parte de los mismos eran ejecutados por la propia Administración autonómica, como inversiones reales, teniendo una importancia menor los recursos que se acercaban como transferencias de capital a otros niveles de administración y al sector privado. El hecho de que los gastos de capital mantengan un importante peso relativo dentro de los gastos totales, junto con el fuerte crecimiento de ellos, llevó consigo que su importancia en términos del PIB gallego pasase, mediante un ascenso progresivo, del 1,41% en el año 1984 al 4,6% en el año 1992, siendo este uno de los porcentajes más elevados de gastos de capital en términos de PIB da historia autonómica, dado que a partir de ese año se constata un descenso continuado, aunque moderado, hasta mediados de los años dos mil.

Con respecto a los gastos financieros, estos prácticamente fueron insignificantes durante esta etapa inicial, dado el escaso, y en determinados años nulo, recurso al endeudamiento.

Desde la perspectiva de los ingresos, durante esta etapa inicial, la hacienda autonómica era extremadamente dependiente de las transferencias recibidas de la Administración central, tanto corrientes como de capital. Así, las transferencias ligadas al coste efectivo de las competencias asumidas representaban más del 70% de los ingresos no financieros, llegando a alcanzar casi el 81% en el año 1992, con efecto de la transferencia de la sanidad. Por lo que respecta a las transferencias de capital, estas inicialmente se derivaban casi exclusivamente del Fondo de Compensación Interterritorial, verdadero impulso de la inversión de la Comunidad Autónoma, al cubrir en los primeros años más del 60% de los gastos de capital. A partir del año 1988 también entran dentro de los ingresos liquidados los fondos procedentes de la Unión Europea (UE) que, de una forma progresiva van ganando importancia y peso dentro de los ingresos autonómicos, hasta representar en la mitad de los años noventa casi el 10% de los ingresos no financieros.

Gráfico Nº 4: Evolución del peso relativo de los principales conceptos de ingreso (en % sobre el total de los ingresos no financieros)



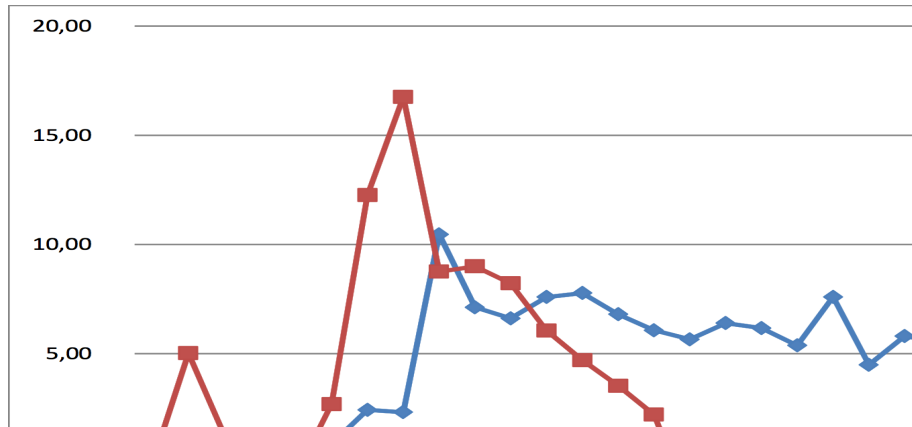
Fuente: IEG, MH y FP, INE y Elaboración propia.

La autonomía tributaria sólo se ejerce durante este período a través de los tributos cedidos: -Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre el Consumo y las Tasas sobre el Juego-, sobre los que además no se disponía de capacidad normativa. Los ingresos por estas figuras tributarias junto con las tasas y otros ingresos propios

representan durante los primeros años de esta etapa entre el 14 y el 20% de los ingresos no financieros, porcentaje que disminuye progresivamente hasta situarse en alrededor del 10% a partir del año 1991.

Durante los primeros años el recurso al endeudamiento por parte de la Comunidad Autónoma fue prácticamente nulo, salvo operaciones puntuales en los años 1985 y 1986, pero todo cambia sustancialmente al final de este período, años 1991 y 1992, con el traspaso de la sanidad, deficientemente negociada, lo cual unido al incremento de la demanda de los servicios a ella asociados y los efectos de la crisis económica, obligaron a un importante recurso al endeudamiento para cubrir las necesidades -(ver gráfico 5-), introduciendo con fuerza en el presupuesto de gastos el concepto de carga financiera, que ya de un modo constante en el tiempo drena los recursos del presupuesto.

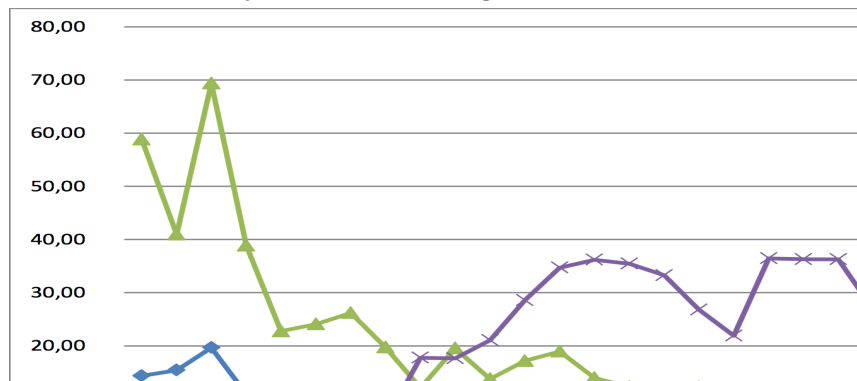
Gráfico Nº 5: Importancia relativa de la Carga Financiera (C.F.) y de la Deuda Neta (D.N.)



Fuente: IEG, MH y FP, INE y Elaboración propia

Como conclusión a destacar en esta primera etapa de la hacienda autonómica es la de que en un período relativamente breve de tiempo se construye un nuevo nivel de administración que, partiendo de cero, pasa a asumir y prestar los servicios públicos fundamentales, representando los recursos administrados casi el 18% del PIB gallego. Además, como región menos desarrollada empieza a acceder a los fondos europeos para el desarrollo regional que, junto con el FCI, supone contar con dos importantes fuentes de financiación para articular una política regional que permitirá consolidar la hacienda autonómica como motor de la economía gallega en los años siguientes -(ver gráfico 6-).

Gráfico Nº 6: Evolución del FCI y de los Fondos Europeos



Fuente: IEG, MH y FP, INE y Elaboración propia

3.2 La fase da consolidación: 1993-2009

Amortizado el impacto que la asunción de la sanidad tuvo sobre la hacienda autonómica, esta inicia a partir de 1993 una nueva etapa que se va a caracterizar por la estabilidad desde la perspectiva del gasto. Así, aunque se asumen nuevas competencias, estas tienen un impacto relativo en términos presupuestarios y el gasto, tras unos primeros años de disminución en términos del PIB por el efecto de la crisis económica, empieza desde mediados de la década de los noventa un crecimiento constante y continuo, tanto en términos reales como en relación al PIB, hasta el año 2009.

El destino funcional del gasto no cambia sustancialmente aunque sí su estructura, con un aumento del gasto corriente hasta el año 1996, que se compensa con una disminución de los gastos de capital, para posteriormente iniciar una tímida pero continua caída de su peso relativo hasta finales de la década de los años dos mil (ver gráfico 3-) cuando se sitúa en el 70% del gasto total. A su vez, los gastos de capital, tras la disminución de los primeros años, presentan un ligero pero continuo crecimiento durante toda esta etapa, llegando al 25,5% del gasto en el año 2008, y representando durante todo el período sobre el 4-4,7% del PIB. Los gastos financieros también presentan un crecimiento constante hasta el año 2003, en lo que representan el 7,1% del total del gasto, disminuyendo en los años siguientes hasta el 3,5% del año 2009.

En las funciones de sanidad y educación se concentra una parte muy importante del gasto autonómico, que se materializa principalmente en gastos de personal y en la compra de bienes y servicios, representando un 80% del gasto liquidado en dichos capítulos, lo cual viene a suponer casi un 40% del gasto no financiero de la Comunidad autónoma.

En lo que atañe a los ingresos, sí se producen cambios significativos durante esta etapa, principalmente con la entrada en vigor del modelo de financiación del año 2002, que incrementa la cesión de recaudación y de la autonomía tributaria. Como se puede ver en el gráfico 4, los ingresos tributarios pasaron de representar el 14,5% de los ingresos no financieros en el año 2001 a representar el 41,2% en el año 2002, compensando esta subida con la disminución de las transferencias corrientes, y con ello de la dependencia financiera de la Administración central, que pasa del 74% al 46% de peso relativo dentro de los ingresos no financieros.

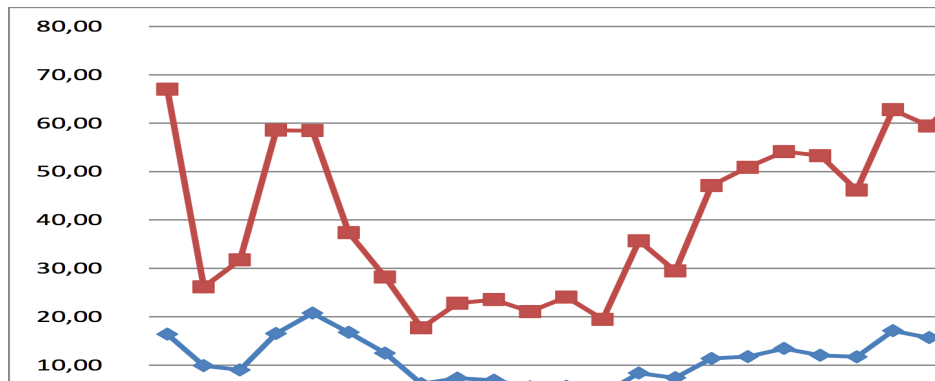
Además la Comunidad Autónoma gallega desarrolla también durante este período la tributación propia, principalmente mediante la creación de figuras ligadas a materias ambientales, como es el caso del Canon de Saneamiento, creado en 1993, el Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica, creado en 1995, el Impuesto sobre Agua Encorada, creado en 2008, y el Canon Eólico, creado en 2009. Son figuras tributarias con bases imponibles casi "nominativas" que apenas acercan recursos a la hacienda autonómica. Con todo, los ingresos tributarios sí ganaron peso dentro de los ingresos totales hasta el año 2007, representando en ese ejercicio casi el 45% de los ingresos no financieros.

También durante este período se consolidan las transferencias del FCI y de la Unión Europea como elementos básicos de financiación de la política regional, y aunque los recursos aportados por el FCI van perdiendo progresivamente peso relativo, este se ve compensado sobradamente por los fondos comunitarios.

Todo lo anterior da lugar a una estabilidad financiera durante esta etapa que se ve impulsada además, a partir del año 1996, por la larga fase expansiva de la economía española. Esto se constata fácilmente si observamos el comportamiento del ahorro bruto,

que experimenta un crecimiento constante hasta llegar a representar en el ejercicio 2007 el 19% de los ingresos no financieros, lo cual permite financiar con ellos ese año el 74% de los gastos de capital -(ver gráfico 7-).

Gráfico Nº 7: Evolución del Ahorro Bruto



Fuente: IEG, MH y FP, INE y Elaboración propia

Esos rasgos de la hacienda autonómica durante el período que va desde 1993 hasta el año 2009 son claramente explicativos de lo que podríamos definir como la etapa de la consolidación de la Autonomía de Galicia.

3.3. Los años de la crisis y el inicio de la recuperación: 2010-2015-2017

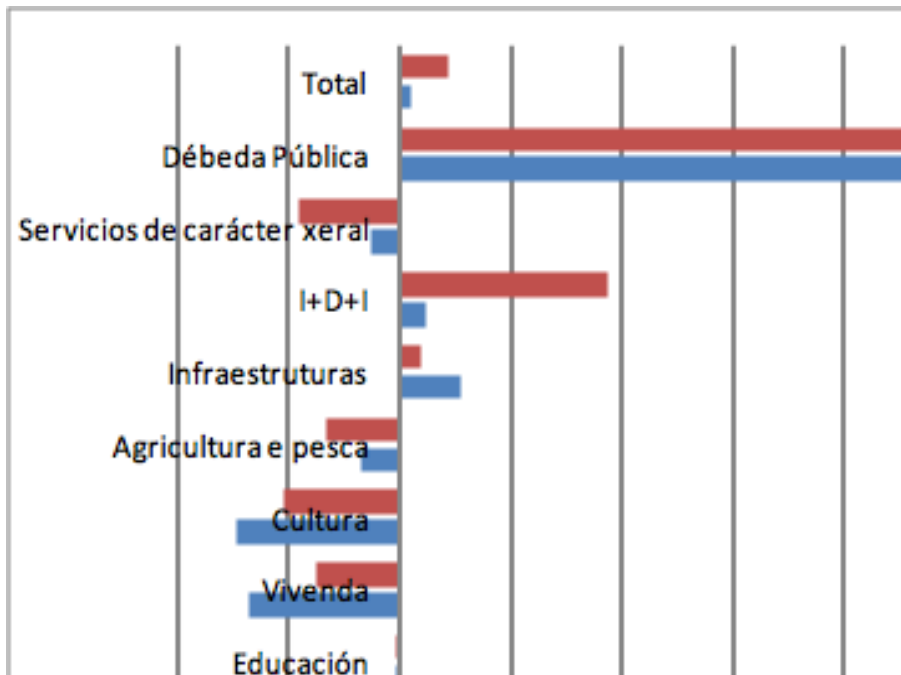
La crisis económica que se generaliza en España a partir del año 2008 no se refleja en la hacienda autonómica hasta el ejercicio 2010, eso sí, de un modo dramático. Coincide en el tiempo con la entrada en vigor del sistema de financiación del año 2009, que profundiza en la autonomía tributaria y, aunque llegan inicialmente más recursos a las comunidades autónomas, los ingresos no financieros caen drásticamente, y con ellos los gastos, aunque con menor intensidad por el importante recurso al endeudamiento.

El gasto autonómico disminuye 2,2 puntos porcentuales en términos del PIB, pasando del 19,2% en el año 2009 al 17% en 2011, concentrándose ese duro ajuste principalmente en los gastos de capital, que se reducen sustancialmente, pasando a suponer únicamente entre el 10-12% del gasto total, lo cual en términos del PIB supone tan sólo poco más del 2%, frente al 4,7% que llegaron a representar a mediados de los años dos mil. De forma gráfica, durante el período 2011-2015 los gastos de capital presentan las mismas magnitudes, en términos corrientes, que a finales de los años noventa, y corresponden, en su mayor parte, a inversiones financiadas con fondos europeos y con el FCI -(ver gráfico 6--).

En lo referente a los servicios públicos básicos, la sanidad y la justicia no tuvieron restricciones importantes, cosa que sí se dio en educación y servicios sociales, aunque se intentó mantener el nivel en la prestación. Los recortes se concentraron en las acciones de carácter económico, agricultura y pesca, vivienda, fomento del empleo y cultura. También se reducen los gastos de personal, principalmente por las decisiones del Gobierno central en materia de remuneraciones y reposiciones de los empleados públicos.

En el gráfico 8 se recoge la variación en el gasto *per cápita*, en euros constantes, entre los años 2002 y 2015 para Galicia y para el conjunto de las comunidades autónomas del Estado. Durante todo ese período el gasto en Galicia tan sólo creció un 5,2%, en términos reales, frente al 21,7% de la media nacional, concentrándose estas diferencias en el menor crecimiento de los gastos de sanidad, justicia e I+D+I, que en todo caso tiene una evolución positiva, y en las mayores caídas de los gastos asociados a vivienda y cultura.

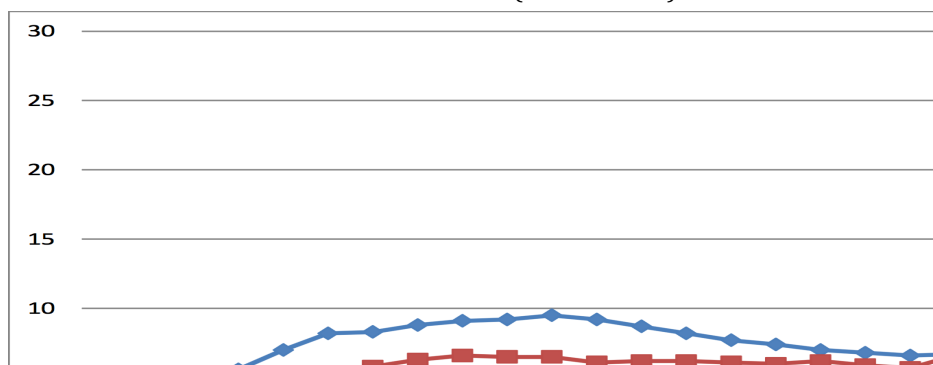
Gráfico N° 8: Evolución y cambios en la distribución funcional del gasto entre 2002 y 2015 (% de variación en euros actualizados a 2015)



Fuente: IEG, MH y FP, INE y Elaboración propia

A pesar de los importantes ajustes en el gasto, la hacienda autonómica se vio obligada a incrementar el recurso al endeudamiento para cubrir sus necesidades financieras, llegando a representar los ingresos financieros más del 22% del total de ingresos en el año 2014, lo cual llevó consigo un rápido incremento de la deuda acumulada, que se sitúa en el año 2017 en el porcentaje de 18,4% do PIB, si bien es verdad que muy por debajo de la media de las comunidades autónomas en el conjunto del Estado, que es del 24,8% (ver gráfico 9-). La carga financiera -intereses más amortizaciones- gana rápidamente peso relativo en el presupuesto de gastos, hasta situarse entre el 15-18% del total del mismo a finales de este período, lo cual supone un incremento en términos de euros constantes por habitante, de este gasto no productivo ni asociado directamente a la prestación de servicios, de más del 275% con respecto al año 2002, como se refleja en el gráfico 8.

Gráfico N° 9: Evolución de la Deuda Acumulada (en % del PIB)



Fuente: IEG, MH y FP, INE y Elaboración propia

Los ingresos tributarios incrementan su peso relativo dentro de los ingresos no financieros, al aumentar el porcentaje de los impuestos cedidos, superando con creces las transferencias corrientes y llegando a suponer en el año 2012 el 78% de estos ingresos -(ver gráfico 4-). Pese a todo, son el verdadero reflejo de esta etapa de crisis económica al experimentar una reducción importante de las recaudaciones liquidadas. A modo de ejemplo, por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados tan sólo se recaudó en el año 2014, en magnitudes corrientes, un tercio de lo ingresado en el año 2006, lo cual, por sí sólo, supuso dejar de ingresar unos 370 millones de euros. Todo esto, junto con la evolución de las transferencias del sistema de financiación, da lugar a una caída del ahorro bruto que llega incluso a ser negativo en los años 2012 y 2014, siendo necesario en estos ejercicios financiar gasto corriente con endeudamiento.

Para profundizar en el análisis de esta etapa de crisis y en la evolución de la realidad financiera de la hacienda autonómica en los últimos años, resulta clarificador valorar el resultado de los últimos sistemas de financiación desde la perspectiva de las aportaciones a Galicia. Para ello, si cuantificamos la participación porcentual de las diferentes comunidades autónomas en el total de los recursos del sistema, así como su evolución para el período 1999-2015, nos encontramos que Galicia pasó de recibir el 7,72% del total de los recursos del sistema en el año 1999, al 6,97% en el último año liquidado -(ver cuadro 1-). Estas diferencias, aunque puedan parecer pequeñas, tienen implicaciones importantes, así, si Galicia hubiera mantenido el peso relativo en el total de los recursos del sistema que tenía en el año 1999, habría ingresado en el año 2015 unos 780 millones de euros más, un 9% de los ingresos no financieros de ese ejercicio.

Cuadro Nº 1: Recursos del Sistema de Financiación (participación porcentual y evolución)

Comunidades Autónomas Réxime Común	% participación nos recursos do sistema				
	1999	2008	2011	2013	2014
Andalucía	19,31	18,92	18,13	18,12	18,12
Aragón	3,46	3,43	3,42	3,36	3,36
Asturias	3,00	2,78	2,74	2,75	2,75
Baleares	2,02	2,10	2,52	2,57	2,57
Canarias	4,67	4,33	4,24	4,29	4,29
Cantabria	1,67	1,66	1,66	1,79	1,79
Castela e León	7,18	6,69	6,41	6,45	6,45
Castela - A Manc	4,82	4,99	4,76	4,91	4,91
Cataluña	16,65	17,20	18,23	17,95	17,95

Fuente: IEG, MH y FP, INE y Elaboración propia

En la evolución de la participación de las diferentes comunidades autónomas en el total de los recursos del sistema incidió un buen comportamiento que hasta el año 2009 tuvieron los recursos por tributos cedidos, que crecieron durante dicho período, descontado el efecto del incremento del porcentaje cedido, mucho más que las transferencias estatales. Esta situación cambia desde el año 2010, cuando los ingresos tributarios disminuyen significativamente, comportándose relativamente mejor las transferencias del sistema. De esta forma, las comunidades que son más dependientes de las transferencias, como es el caso de Galicia, Andalucía, Extremadura y Castilla y León, entre otras, perdieron peso relativo hasta el año 2009 frente a Madrid, Cataluña y Valencia, que son las comunidades que más incrementaron su participación en dichos recursos, manteniendo después esa posición en los ejercicios siguientes.

Todavía en este complicado contexto financiero, la Comunidad Autónoma de Galicia fue de las pocas que llevó a cabo el ajuste presupuestario derivado de la crisis económica cumpliendo con los objetivos de estabilidad presupuestaria pactados entre las comunidades autónomas y el Gobierno central, y que se fijaron en límites de déficit entre el 1,3% del PIB para el año 2013 y el 0,6% para el 2017, de modo que su realidad financiera se situó incluso por debajo de esos porcentajes. Este hecho se constata claramente cuando se ve la fuerte caída de la deuda neta en los últimos años, al pasar de suponer el 11,6% del total de ingresos en el año 2012 al 4,2% en el año 2017 -(ver gráfico 5-).

Se puede concluir que la hacienda autonómica de Galicia ha visto fuertemente alteradas sus dinámicas de ingresos y gastos por la crisis económica iniciada a finales de la década de los años dos mil, reaccionando con restricciones importantes, principalmente en lo relativo al gasto de capital, pero logrando cumplir con los principios básicos de la estabilidad presupuestaria que, al margen de los posibles costes en términos de crecimiento, la situaron en una posición relativamente buena desde el punto de vista financiero que ya empieza a manifestarse en la evolución de sus ingresos y gastos en los ejercicios 2016 y 2017, con un cambio de tendencia que previsiblemente tendrá continuidad en los ejercicios siguientes.

4. A modo de resumen

Del recorrido por los 40 años de la hacienda de la Comunidad Autónoma de Galicia, en el contexto de un Estado español descentralizado, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- El desarrollo de la hacienda autonómica ha sido paralelo a la construcción del Estado de bienestar en España, siendo quien el sistema autonómico gallego de, con una menor capacidad fiscal y unas mayores necesidades de gasto por el diferencial de coste en prestación de determinados servicios básicos, suministrarlos en igualdad de condiciones que el resto de comunidades autónomas.
- La Xunta de Galicia ha sido la principal responsable del impulso a la capitalización pública y a la mejora del aparato productivo, colocando nuestra Comunidad en una situación de prácticamente igualdad en lo relativo a las condiciones necesarias para el desarrollo de su economía.
- Las actuaciones de la hacienda autonómica en los ámbitos de los servicios y de la capitalización pública antes referidos, han convertido al sistema autonómico en referente principal del sector público. Al margen de la crisis de las instituciones públicas que estamos viviendo, el modelo autonómico se consolida como el elemento básico de las actuaciones públicas, contando con reconocimiento, y al mismo tiempo con las reivindicaciones de la ciudadanía en este sentido.
- Aunque la evolución del proceso autonómico supuso un aumento muy importante de la autonomía con respecto a gastos e ingresos, la hacienda gallega desarrolla su

actividad en un marco que todavía presenta una notable primacía de la Administración central. Así, con respecto a los gastos, el gobierno central conserva la capacidad para fijar los elementos básicos de las competencias transferidas. A su vez, en lo relativo a los ingresos, el grueso de las capacidades normativas en materia tributaria son estatales. Y, finalmente, el Gobierno central es el que impone las reglas de la estabilidad presupuestaria y, con ellas, los límites de los ingresos y gastos de las comunidades autónomas. Esta realidad relativiza el grado de autonomía de la hacienda gallega, limitando la posibilidad de poner en marcha políticas fiscales realmente propias y diferenciadas.

- El carácter jerárquico del modelo autonómico en España tiene la ventaja de que el Estado se convierte en un garante de la solvencia financiera de las comunidades autónomas, otorgando una garantía indirecta que posibilita acudir a los mercados financieros, elemento importante en estos últimos años de crisis, y articulando directamente mecanismos de financiación a las comunidades autónomas, como ha ocurrido con la puesta en marcha del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) para socorrer a las comunidades a las que se le cerraron los mercados financieros. Con todo, esta salvaguardia por parte del Estado de la realidad financiera de las comunidades autónomas tiene efectos desincentivadores para el cumplimiento de los objetivos comunes marcados, al no discriminar positivamente los mercados a las cumplidoras y al premiar el Estado con ayudas indirectas a las incumplidoras.
- Aunque después de la reforma del sistema de financiación en el año 2009 las comunidades autónomas incrementan su capacidad normativa en materia tributaria, la crisis económica ha condicionado la utilización de la misma, dando lugar a situaciones muy dispares entre comunidades en función de su realidad financiera y de su orientación política, que en algunos casos han provocado una competencia fiscal no deseable. Galicia utilizó de forma moderada esta capacidad para incrementar los ingresos en los primeros años de la crisis, para después cambiar radicalmente su orientación con las rebajas fiscales aprobadas en los últimos años.
- Para Galicia, al igual que para el resto de comunidades autónomas, el futuro de su hacienda está íntimamente ligado a los resultados de los sistemas de financiación en vigor. La evolución de las diferentes reformas de la financiación autonómica hizo que el sistema se sustente ahora sobre la base de los ingresos tributarios -propios o cedidos-, y se complemente con los recursos vinculados a la solidaridad y la nivelación. Con este escenario, el debate girará sobre hasta qué punto estas últimas aportaciones pueden alterar el principio de ordinalidad, es decir, en qué medida los mecanismos de nivelación pueden cambiar la posición de partida de cada comunidad, por lo que para Galicia, junto con las demandas de recursos adicionales que contemplan nuestra realidad diferencial, el futuro de su hacienda irá unido a la ampliación de las bases tributarias, para lo cual es necesario un incremento de la actividad económica, verdadero soporte de la financiación autonómica.
- Después de los 40 años de proceso de construcción autonómica, la realidad de su hacienda y del contexto en el que se sitúa nos hace concluir que, como sistema maduro, su futuro va a depender más de la realidad económica de Galicia que de las aportaciones del gobierno central. Va a ser muy difícil mantener en el tiempo el discurso de la solidaridad y de las necesidades diferenciales, por lo que se debe tomar la iniciativa y sentar las bases que permitan nuestro mantenimiento económico, es decir, aplicar el autogobierno en todos los sentidos.

Anexo. Datos del Gráfico nº 8.

Resto	18.802.371,05	1.729.320,57	32.575.476,91	1.280.862,33
Total	102.741.290,50	7.436.387,20	181.210.180,65	10.321.838,41
	83.938.919,45	5.707.066,63	148.634.703,74	9.040.976,08
Población	41.837.894,00	2.737.370,00	46.624.382,00	2.732.347,00
Índice 2015	1,294			
	Total Estado	Galicia		
Justicia	41,5	13,9		
Sanidad	24,9	17,2		
Educación	-1,5	-2,1		
Vivienda	-37,4	-68,3		
Cultura	-52,5	-73,1		
Agricultura y pesca	-33,0	-17,2		
Infraestructuras	9,4	27,2		
I+D+I	93,3	11,7		
Servicios de carácter general	-45,2	-12,6		
Deuda pública	347,0	277,1		
Total	21,7	5,2		