

40 ANOS DE FACENDA AUTONÓMICA EN GALICIA

Miguel Angel VÁZQUEZ TAÍN

Universidade de Santiago de Compostela

Resumo

O aniversario dos 50 anos dos estudos de economía en Galicia coincide tamén con outra efeméride de gran transcendencia para a nosa Comunidade: no ano 2018 se compreen 40 anos dos primeiros pasos da autonomía de Galicia e, con ela, da súa facenda. Aproveitamos polo tanto os actos que está a organizar a Facultade de CC. Económicas e Empresariais de Santiago de Compostela conmemorando o primeiro fito, para facer un repaso do que foi a configuración e evolución do sector público autonómico dende a perspectiva da súa facenda.

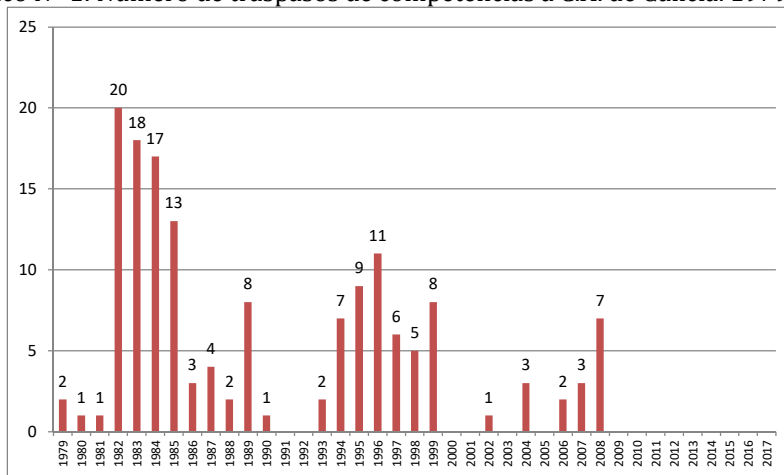
Neste senso, en primeiro lugar, e coa finalidade de poder encadrar adecuadamente a evolución dos gastos e ingresos da Comunidade Autónoma de Galicia, analizamos brevemente cómo se foi conformando o ámbito de competencias que desenvolve o Goberno galego, e en qué marcos de financiamento obtivo ata o de agora os recursos necesarios para asumir as obrigas derivadas das mesmas.

Contextualizado o marco no que se obteñen os ingresos e se executan os gastos da Administración autonómica galega, procedemos á análise dos mesmos durante o período referido, tentando incidir principalmente naqueles elementos que teñen configurado a súa realidade actual e que nos permiten reflexionar sobre as perspectivas de futuro.

1. O marco competencial

Fai agora 40 anos, coa aprobación do Real Decreto-Lei 7/1978, de 16 de marzo, polo que se establece o réxime preautonómico e se constitúe a Xunta de Galicia, iníciase a xénese da Autonomía galega. Bota así a andar o proceso de construción autonómica que, dende a perspectiva do gasto, comeza a recibir competencias incluso antes da súa confirmación definitiva coa aprobación do Estatuto de Galicia no ano 1981. Con todo, o groso dos traspasos de funcións e servizos dende a administración central prodúcese a partir do ano 1982 -ver gráfico 1-, a un ritmo acompasado ó das comunidades autónomas coñecidas como de *vía rápida* do artigo 151 da Constitución Española (CE), no que se encadraron tamén Andalucía, Cataluña e o País Vasco.

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



Fonte: Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales

Na primeira etapa, entre os anos 1982 e 1990, se traspasan as principais competencias que configuran o ámbito de actuación da Autonomía galega, cun total de 86 sobre as 154 actualmente transferidas, debendo destacar o ensino non universitario, no ano 1982, os servizos do Instituto Nacional de Servizos Sociais (INSERSO), no ano 1985, o ensino universitario, no ano 1987, e a sanidade no ano 1990, con efectos dende o 1 de xaneiro do ano seguinte.

Nunha segunda etapa, entre os anos 1993 e 1999, complétase o que é o perímetro básico competencial, con 48 novas funcións transferidas, das que merece destacar a formación profesional ocupacional, no ano 1993, a provisión de medios materiais e económicos da Administración de Xustiza, no ano 1994, e as funcións do Instituto Nacional de Emprego no ano 1998.

Finalmente, durante a década dos anos dous mil se traspasaron as 16 últimas competencias das ata o de agora asumidas, que teñen unha importancia cualitativa e cuantitativa menor respecto do proceso previo. Con todo, é de destacar que o traspaso de competencias leve 10 anos paralizado cando aínda quedan *flocos* pendentes, e se teñen feito reivindicacións e asumido compromisos dende os diferentes gobernos galegos e centrais ao respecto.

Esta asunción de competencias por parte da Comunidade Autónoma Galega débese contextualizar no complexo proceso de descentralización do gasto que se deu no Estado español que, se ben a diferentes ritmos e intensidades, supuxo unha transformación radical do modelo de organización territorial e da configuración do gasto das Administracións públicas, de forma moi clara no referente ao peso asumido polas comunidades autónomas, que actualmente administran máis do 35% do gasto público en España, pero tamén no que atinxe á especialización e destino do mesmo, cunha distribución que a construción do estado do benestar mudou substancialmente.

2. O Marco financeiro

Para poder analizar adecuadamente a estrutura e evolución dos ingresos da facenda autonómica parécenos oportuno recoller inicialmente, aínda que sexa de forma resumida, as principais características dos sistemas de financiamento autonómico nos que se encadraron os mesmos ao longo destes anos. Faremos referencia exclusivamente aos modelos aplicados ás comunidades autónomas de réxime común, por ser este o marco correspondente a Galicia, deixando de lado os sistemas forais vixentes para o País Vasco e Navarra.

En relación cos sistemas de financiamento das comunidades autónomas de réxime común, aínda que poderíamos analizar cada uns dos modelos de forma singularizada, resulta máis gráfico concretar as diferentes etapas que se poden recoñecer neste ámbito, incidindo naqueles parámetros máis salientables respecto da configuración dos ingresos autonómicos.

Etapa do custo efectivo

O primeiro período na evolución do sistema de financiamento das autonomías en España abarca dende o inicio do proceso de traspasos ata case finais da década dos anos oitenta, e nel se diferenciaba a seguinte tipoloxía de recursos:

- a) O tramo de suficiencia. Cando unha comunidade asumía un servizo do Estado adquiría o dereito a recibir “o custo efectivo” dese servizo, que incluía os gastos de persoal, de funcionamento e o investimento de reposición necesario. Estes recursos se recibían mediante a cesión de tributos e a participación nos ingresos do Estado (PIE).

En cada ano se determinaba o custo efectivo, actualizando o importe dos elementos considerados inicialmente, e se cubría dito custo coa recadación real dos tributos

cedidos e, o resto, mediante a participación nos ingresos do Estado. Esta operativa adoeceía dunha falta de incentivo na recadación para as comunidades autónomas en relación cos tributos cedidos, dado que os aumentos nos ingresos tributarios supoñían unha diminución da PIE.

En Galicia o proceso de cesión de tributos se materializou mediante a Lei 31/1983, pola que, dende o 1 de xaneiro do ano 1984, pasa a ter cedidos os impostos relativos ás materias tributarias do Imposto sobre o Patrimonio, Imposto sobre Transmisións Patrimoniais, Imposto sobre Sucesións e Doazóns, de impostos sobre vendas en fase minorista e de impostos sobre consumos específicos.

- b) O tramo finalista. Co obxectivo de dar cumprimento ao principio de solidariedade, se puxo en marcha o Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) con destino a gastos de investimentos, cumprindo así o mandato establecido no artigo 158 da CE. Aínda que tamén neste artigo se contemplaba a posibilidade de fondos adicionais para garantir uns niveis mínimos na prestación de servizos públicos fundamentais, estes non se articularon. A súa vez, no que atinxe ás competencias da asistencia sanitaria da seguridade social, ás comunidades autónomas que as foron asumindo se lles asignaban uns recursos finalistas para cubrir o gasto real no momento do traspaso, en liña co custo efectivo. Tamén se contemplaban outras subvencións finalistas ligadas a gratuidade do ensino, financiamento de determinadas institucións, etc.
- c) O tramo da autonomía. No que se incluían o resto de recursos que poden obter as comunidades autónomas polo exercicio das súas propias competencias tributarias e financeiras.

Con esta configuración, esta primeira etapa caracterizouse por un baixo nivel de autonomía tributaria, posicionando xa de entrada ás comunidades autónomas como fortemente dependentes das transferencias do Goberno central.

Etapa da autonomía do gasto

A segunda etapa abarcaría dende finais dos anos oitenta ata case o remate dos anos noventa, e nela, aínda que estiveron en vigor dous sistemas de financiamento distintos, o do período 1987-1991 e o do 1992-1996, o obxectivo común era o de incrementar a autonomía do gasto, polo que foron desaparecendo os recursos condicionados que se integraron no bloque das transferencias de libre disposición.

A súa vez, a porcentaxe de participación de cada comunidade autónoma non se axustaba anualmente para igualar o financiamento ao custo efectivo evolucionado menos a recadación tributaria, senón que se negociaba ao inicio de cada quinquenio un fondo global, así como o seu reparto, e, unha vez fixado para cada comunidade o financiamento inicial, a súa evolución durante o período correspondente establecíase tendo en conta a referencia dos ingresos tributarios do Estado axustados estruturalmente, co límite de crecemento nominal do Produto Interior Bruto (PIB), e garantindo que dito incremento cando menos fose igual, como mínimo, ao que se producise no gasto equivalente do Estado.

Polo que respecta aos ingresos tributarios, a cousa non muda apenas, e a autonomía neste ámbito segue a ser practicamente a mesma que no período anterior, é dicir, mínima. Con todo, o sistema do ano 1992 foi complementado coa aprobación dun procedemento para a aplicación da corresponsabilidade fiscal no sistema de financiamento das Comunidades Autónomas, en vigor a partir de 1994, polo que, aínda que seguen en aplicación as regras da evolución na participación nos ingresos do Estado, se cede a conta desa participación unha porcentaxe do 15% das cotas líquidas do Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas (IRPF) ingresadas polos residentes no territorio de cada Comunidade. Nalgunhas comunidades tan

só se cedeu o 10% e o 5% porque o que resultaría aplicando o 15% superaba ás PIEs correspondentes. Como elemento de garantía se estableceron topes mínimos e máximos de crecemento da parte correspondente ao IRPF.

Etapa da autonomía do ingreso

A partires do ano 1997 comeza una nova fase que se caracteriza pola pretensión de introducir no sistema unha maior autonomía nos ingresos, coa finalidade de achegar ás comunidades autónomas ao principio da corresponsabilidade fiscal, que se prolonga ata o momento actual. Deste xeito, os gobernos autonómicos foron recibindo poderes para modificar os tipos impositivos e determinados elementos dos tributos cedidos, ao tempo que de forma progresiva se vai ampliando o seu espazo fiscal, incorporando novos tributos nos que as comunidades autónomas participan e, a súa vez, incrementando progresivamente as porcentaxes de participación nos mesmos.

Destaca dentro desta etapa o sistema vixente durante o período 2002-2009, que supuxo unha transformación importante no financiamento das comunidades autónomas, e do que se poden destacar as seguintes características:

- a) Aplícase de forma xeralizada a todas as comunidades autónomas de réxime común, eliminando a situación diferencial que algunhas tiñan previamente.
- b) Nace con vocación de permanencia, buscando unha maior estabilidade no tempo, abandonando así os sistemas anteriores baseados en acordos quinquenais.
- c) Intégrase o financiamento da sanidade e os servizos sociais dentro do modelo xeral.
- d) O sistema de transferencias incondicionadas xerais se articula mediante o coñecido como Fondo de Suficiencia, no que se inclúen as transferencias por participación nos ingresos do Estado e as anteriores transferencias ligadas á sanidade.
- e) Ampliáase a base fiscal dos gobernos autonómicos, outorgando maior capacidade normativa nos tributos cedidos, ampliando a porcentaxe de cesión do IRPF do 30%, ao que se incrementara no sistema anterior, ao 33%, e incorporando a cesión parcial do Imposto sobre o Valor Engadido (IVE) no 35%, dos Impostos Especiais no 40%, e cedendo completamente os impostos sobre a electricidade e sobre determinados medios de transporte.
- f) O sistema se pecha con asignacións de nivelación, que se concretan en transferencias condicionadas coa finalidade de garantir a prestación de servizos fundamentais, como a sanidade e a educación, en todo o territorio nacional e na modificación do FCI, que segue ligado ao principio de solidariedade pero se desdobra en dous fondos permitindo así cubrir tanto gastos de investimento como os gastos correntes asociados.

Con estas bases si se produce un avance importante no grao de autonomía tributaria das comunidades autónomas, pero a evolución das necesidades e as reivindicacións adicionais destas durante ese período deron lugar a unha nova reforma no ano 2009, na que se dá un paso máis na autonomía tributaria. Así, se regula un aumento nas porcentaxes de cesións territorializadas dos principais impostos, pasando a ser do 50% no IRPF, do 50% no IVE e do 58% nos Impostos Especiais.

Adicionalmente, o modelo de financiamento actual conta: co Fondo de Garantía de Servizos Públicos Fundamentais, que busca que todas as comunidades ofrezan un nivel similar na prestación dos servizos públicos, garantindo así a equidade horizontal; co Fondo de Suficiencia Global, que ten por obxecto garantir o financiamento de todas as competencias transferidas e que non se perdan posicións respecto do sistema anterior; e, finalmente, se

regulan dous novos fondos de converxencia, o Fondo de Competitividade e o Fondo de Cooperación, coa finalidade de aproximar ás comunidades autónomas en termos de financiamento por habitante axustado e de favorecer o equilibrio territorial.

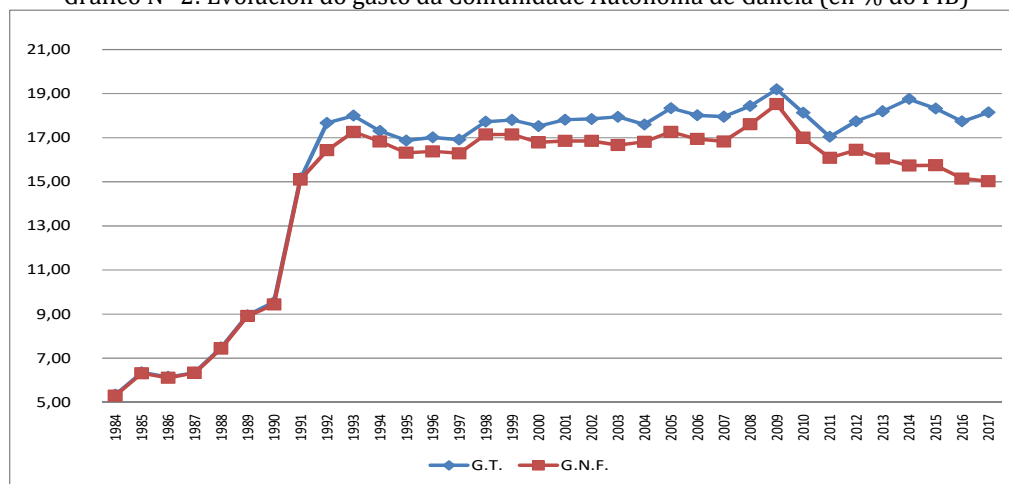
Aínda que os novos fondos do sistema do ano 2009 se crearon con recursos adicionais do Estado, o que ao final supuxo máis ingresos para todas as comunidades, as implicacións da crise económica, xunto coa complexidade e opacidade do mesmo, tivo como resultado unha agudización das diferenzas de financiamento entre comunidades, xerando situacións de insuficiencia e un descontento xeneralizado que ten posicionado a todas as comunidades reclamando a necesidade inmediata dun novo modelo, pero que dificulta a consecución deste polos intereses contrapostos.

3. A facenda autonómica

Corenta anos despois de que o proceso autonómico botase a andar formalmente, contamos con información suficiente para poder avaliar en detalle os trazos básicos da súa facenda e, con eles, da construción e desenvolvemento da nosa Administración autonómica.

Na análise da facenda autonómica, e en especial no que ao seu gasto se refire, atopámonos con tres etapas claramente diferenciadas. Como podemos observar no gráfico 2 o gasto, en porcentaxe do PIB, medra de forma moi rápida ata o ano 1992, ligado á etapa da construción da Administración autonómica galega, cunha asunción progresiva de competencias que culmina a súa primeira fase co traspaso da sanidade no ano 1991. Iníciase a continuación un período que, aínda con oscilacións no índice de gasto analizado, presenta un escenario de consolidación cun lixeiro crecemento, son os anos comprendidos entre 1993 e o ano 2009, nos que se completa o marco de competencias ata o de agora asumidas, ao tempo que se configuran as funcións e ámbitos de actuación de Administración galega dentro dese marco competencial. A partires do ano 2010, a crise económica, que xa viña afectando á economía española, trasládase con toda a súa crueza á facenda autonómica ata o exercicio 2015, constatándose nos dous últimos exercicios unha pequena recondución da situación a nivel orzamentario. Afondamos nos apartados seguintes nos principais aspectos de cada un destes períodos.

Gráfico Nº 2: Evolución do gasto da Comunidade Autónoma de Galicia (en % do PIB)



Fonte: Instituto Galego de Estatística (IGE), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MH y FP), Instituto Nacional de Estadística (INE) e Elaboración propia

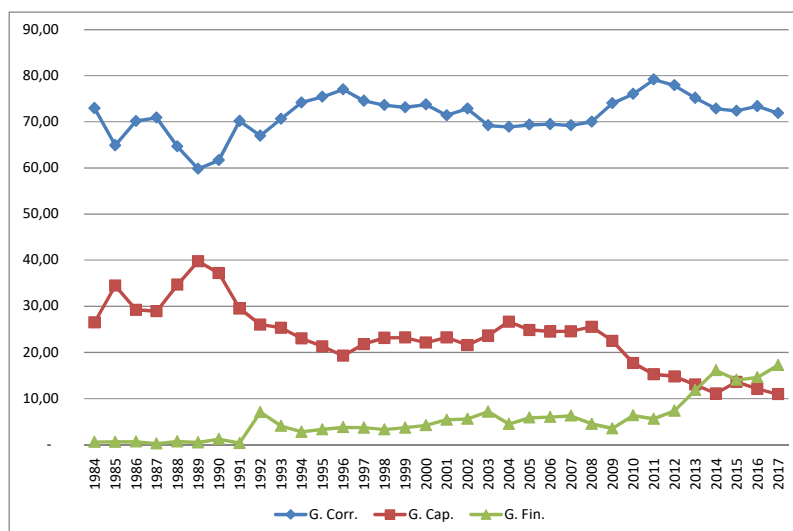
3.1 A etapa da construción: 1980-1992

Os datos que recolleamos, por homoxenidade da información documentada, abarcan dende o ano 1984 ata o 2017¹, se ben debemos ter en conta que incluso antes da aprobación do Estatuto o goberno preautonómico galego xa tiña capacidade de gasto en relación coas competencias que lle foron transferidas. Con todo, o salto cuantitativo se produce a partir dos traspasos asumidos no ano 1982, cun crecemento de máis do 20% en termos reais ata o ano 1992, segundo exercicio coas competencias de sanidade incorporadas.

A orientación principal do gasto autonómico nese período é cara a provisión de servizos públicos sociais, que supoñen case un 60% do seu total, en liña coas competencias asumidas ao inicio, principalmente centradas na materia educativa, incrementándose dita orientación coa asunción da sanidade no ano 1991. Esta distribución do gasto tira basicamente dos gastos de persoal e da compra de bens e servizos, así como das propias transferencias correntes -que por si soas representaban un 25% do gasto-, o que facía que o conxunto dos gastos correntes se situasen sobre o 70% do total.

Asemade, o goberno autonómico convértese nun motor fundamental en materia de investimentos, ligados á ordenación territorial e á mellora do sistema produtivo, tendo un peso moi importante neste sentido a porcentaxe de gastos de capital sobre o total do gasto, que se situou sempre por riba do 25%, como se pode ver no gráfico 3, chegando incluso a acadar o 40% no ano 1989. Ademais, a meirande parte dos mesmos eran executados pola propia Administración autonómica, como investimentos reais, tendo unha importancia menor os recursos que se achegaban como transferencias de capital a outros niveis de administración e ao sector privado.

Gráfico Nº 3: Evolución do peso relativo dos principais agregados de gasto (en % sobre o total)



Fonte: IEG, MH y FP, INE e Elaboración propia

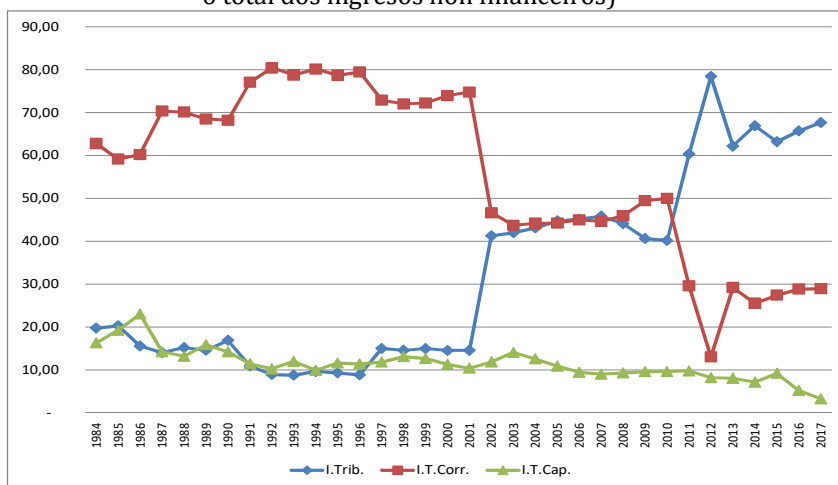
¹ Nos ingresos e gastos recollidos neste traballo non incluímos as transferencias correspondentes á participación das Corporacións Locais nos ingresos do Estado, ao actuar a Administración autonómica como mera intermediaria.

O feito de que os gastos de capital manteñan un importante peso relativo dentro dos gastos totais, xunto co forte crecemento destes, levou consigo que a súa importancia en termos do PIB galego pasase, mediante un ascenso progresivo, do 1,41% no ano 1984 ao 4,6% no ano 1992, sendo esta unha das porcentaxes máis elevadas de gastos de capital en termos de PIB da historia autonómica, dado que a partir dese ano se constata un descenso continuado, aínda que moderado, ata mediados dos anos dous mil.

Polo que respecta aos gastos financeiros, estes practicamente foron insignificantes durante esta etapa inicial, dado o escaso, e nalgúns anos nulo, recurso ao endebedamento.

Dende a perspectiva dos ingresos, durante esta etapa inicial a facenda autonómica era extremadamente dependente das transferencias recibidas da Administración central, tanto correntes como de capital. Así, as transferencias ligadas ao custo efectivo das competencias asumidas representaban máis do 70% dos ingresos non financeiros, chegando a acadar case o 81% no ano 1992, co efecto da transferencia da sanidade. Polo que respecta as transferencias de capital, estas inicialmente se derivaban case exclusivamente do Fondo de Compensación Interterritorial, verdadeiro impulso do investimento da Comunidade Autónoma, ao cubrir nos primeiros anos máis do 60% dos gastos de capital. A partires do ano 1988 tamén entran dentro dos ingresos liquidados os fondos procedentes da Unión Europea (UE) que, dunha forma progresiva van acadando importancia e peso dentro dos ingresos autonómicos, ata representar na metade dos anos noventa case o 10% dos ingresos non financeiros.

Gráfico Nº 4: Evolución do peso relativo dos principais conceptos de ingreso (en % sobre o total dos ingresos non financeiros)



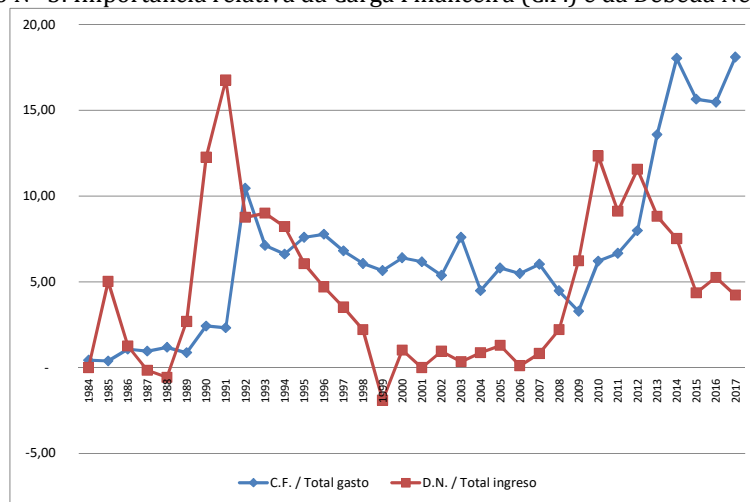
Fonte: IEG, MH y FP, INE e Elaboración propia

A autonomía tributaria soamente se exerce durante este período a través dos tributos cedidos -Imposto sobre o Patrimonio, Imposto sobre Sucesións e Doazóns, Imposto sobre Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados, Imposto sobre o Consumo e as Taxas sobre o Xogo-, sobre os que ademais non se dispoñía de capacidade normativa. Os ingresos por estas figuras tributarias xunto coas taxas e outros ingresos propios representan durante os primeiros anos desta etapa entre o 14 e o 20% dos ingresos non financeiros, porcentaxe que diminúe progresivamente ata situarse entorn do 10% a partir do ano 1991.

Durante os primeiros anos o recurso ao endebedamento por parte da Comunidade Autónoma foi practicamente nulo, salvo operacións puntuais nos anos 1985 e 1986, pero a

cosa muda substancialmente no final deste período, anos 1991 e 1992, co traspaso da sanidade, deficientemente negociada, o que ligado ao incremento da demanda dos servizos a ela asociados e os efectos da crise económica, obrigaron a un importante recurso ao endebedamento para cubrir as necesidades -ver gráfico 5-, introducindo con forza no orzamento de gastos o concepto de carga financeira, que xa dunha forma constante no tempo drena recursos do orzamento.

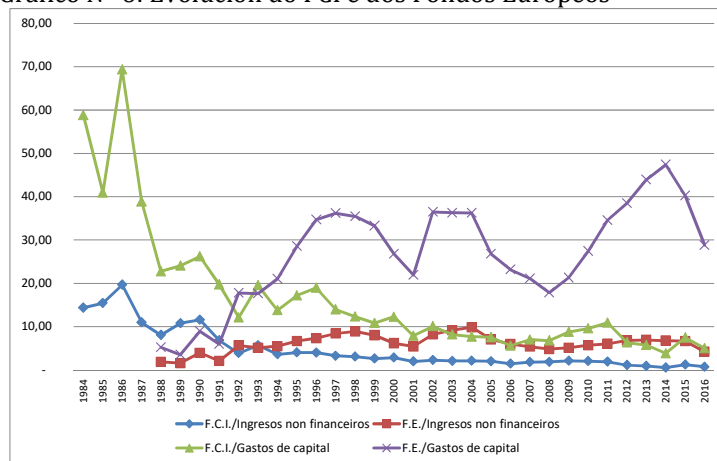
Gráfico Nº 5: Importancia relativa da Carga Financeira (C.F.) e da Débeda Neta (D.N.)



Fonte: IEG, MH y FP, INE e Elaboración propia

Como conclusión a salientar nesta primeira etapa da facenda autonómica é a de que nun período relativamente breve de tempo se construíu un novo nivel de administración que, partindo de cero, pasa a asumir e a prestar os servizos públicos fundamentais, representando os recursos administrados case o 18% do PIB galego. Ademais, como rexión menos desenvolvida empeza a acceder aos fondos europeos para o desenvolvemento rexional que, xunto co FCI, supón contar con dúas importantes fontes de financiamento para articular unha política rexional que permitirá consolidar a facenda autonómica como motor da economía galega nos anos seguintes -ver gráfico 6-.

Gráfico Nº 6: Evolución do FCI e dos Fondos Europeos



Fonte: IEG, MH y FP, INE e Elaboración propia

3.2 A fase da consolidación: 1993-2009

Amortecido o impacto que a asunción da sanidade tivo sobre a facenda autonómica, esta inicia a partir de 1993 unha nova etapa que se vai a caracterizar pola estabilidade dende a perspectiva do gasto. Así, aínda que se asumen novas competencias, estas teñen un impacto relativo en termos orzamentarios e o gasto, tras uns primeiros anos de diminución en termos do PIB polo efecto da crise económica, comeza dende mediados da década dos noventa un crecemento constante e continuo, tanto en termos reais como en relación ao PIB, ata o ano 2009.

O destino funcional do gasto non muda substancialmente aínda que si a súa estrutura, cun aumento do gasto corrente ata o ano 1996, que se compensa cunha diminución dos gastos de capital, para posteriormente iniciar unha tímida pero continua caída do seu peso relativo ata o final da década dos anos dous mil -ver gráfico 3- na que se sitúa no 70% do gasto total. A súa vez, os gastos de capital, trala diminución dos primeiros anos, presentan un lixeiro pero continuo crecemento durante toda esta etapa, acadando o 25,5% do gasto no ano 2008, e representando durante todo o período sobre o 4-4,7% do PIB. Os gastos financeiros tamén presentan un crecemento constante ata o ano 2003, no que representan o 7,1% do total do gasto, diminuíndo nos anos seguintes ata o 3,5% do ano 2009.

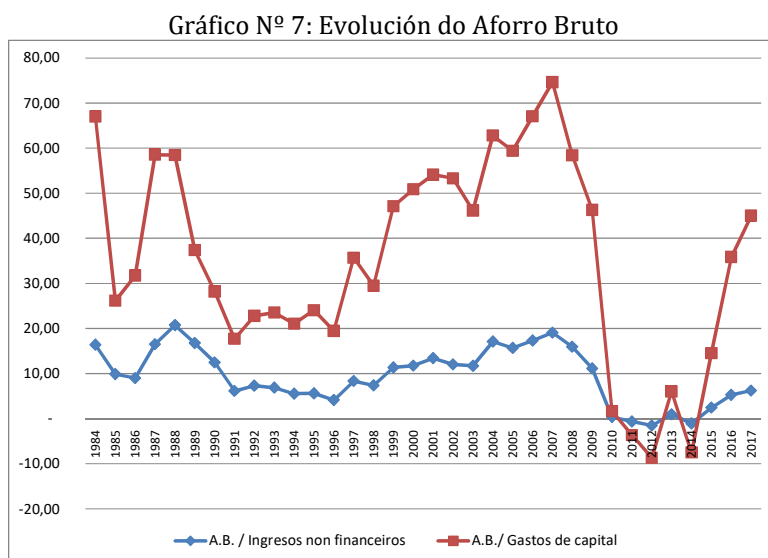
Nas funcións de sanidade e educación se concentra unha parte moi importante do gasto autonómico, que se materializa principalmente en gastos de persoal e na compra de bens e servizos, representando un 80% do gasto liquidado nestes capítulos, o que ven a supor case un 40% do gasto non financeiro da comunidade autónoma.

No que atinxe aos ingresos, si se producen cambios significativos durante esta etapa, principalmente coa entrada en vigor do modelo de financiamento do ano 2002, que incrementa a cesión de recadación e da autonomía tributaria. Como se pode ver no gráfico 4, os ingresos tributarios pasaron de representar o 14,5% dos ingresos non financeiros no ano 2001 a representar o 41,2% no ano 2002, compensando esta suba coa diminución das transferencias correntes, e con elo da dependencia financeira da Administración central, que pasan do 74% ao 46% de peso relativo dentro dos ingresos non financeiros.

Ademais a Comunidade Autónoma galega desenvolve tamén durante este período a tributación propia, principalmente mediante a creación de figuras ligadas a materias ambientais, como é o caso do Cánon de Saneamento, creado no 1993, o Imposto sobre a Contaminación Atmosférica, creado en 1995, o Imposto sobre Auga Encorada, creado en 2008, e o Cánon Eólico, creado no 2009. Son figuras tributarias con bases impositivas case "nominativas" que apenas achegan recursos á facenda autonómica. Con todo, os ingresos tributarios si gañaron peso dentro dos ingresos totais ata o ano 2007, representando nese exercicio case o 45% dos ingresos non financeiros.

Tamén durante este período se consolidan as transferencias do FCI e da Unión Europea como elementos básicos de financiamento da política rexional, e aínda que os recursos achegados polo FCI van perdendo progresivamente peso relativo, este vese compensado sobradamente polos fondos comunitarios.

Todo o anterior dá lugar a unha estabilidade financeira durante esta etapa que se ve impulsada ademais, a partir do ano 1996, pola longa fase expansiva da economía española. Isto se constata facilmente se observamos o comportamento do aforro bruto, que experimenta un crecemento constante ata chegar a representar no exercicio 2007 o 19% dos ingresos non financeiros, o que permite financiar con eles ese ano o 74% dos gastos de capital -ver gráfico 7-.



Fonte: IEG, MH y FP, INE e Elaboración propia

Estes trazos da facenda autonómica durante o período que vai dende 1993 ao ano 2009, son claramente explicativos do que poderíamos definir como a etapa da consolidación da Autonomía de Galicia.

3.3. Os anos da crise e o inicio da recuperación: 2010-2015-2017

A crise económica que se xeneraliza en España a partir do ano 2008 non se reflicte na facenda autonómica ata o exercicio 2010, iso si, dunha forma dramática. Coincide no tempo coa entrada en vigor do sistema de financiamento do ano 2009, que afonda na autonomía tributaria e, aínda que achega inicialmente máis recursos ás comunidades autónomas, os ingresos non financeiros caen drasticamente, e con eles os gastos, aínda que con menor intensidade polo importante recurso ao endebedamento.

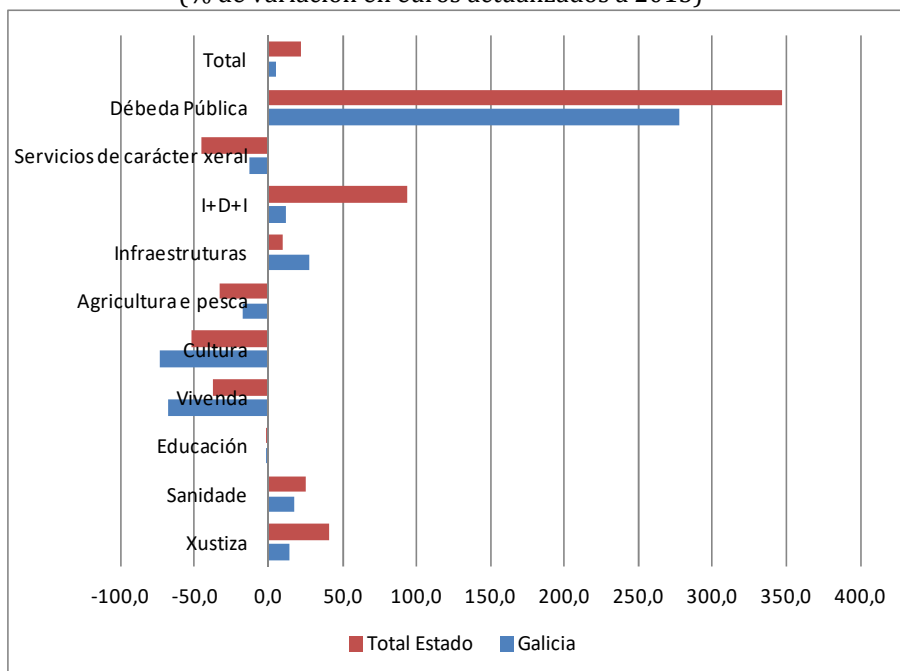
O gasto autonómico diminúe 2,2 puntos porcentuais en termos do PIB, pasando do 19,2% no ano 2009 ao 17% no 2011, concentrándose ese duro axuste principalmente nos gastos de capital, que se reducen substancialmente, pasando a supor unicamente entre o 10-12% do gasto total, o que en termos do PIB supón tan só pouco máis do 2%, fronte ao 4,7% que chegaron a representar estes a mediados dos anos dous mil. De forma gráfica, durante o período 2011-2015 os gastos de capital presentan as mesmas magnitudes, en termos correntes, que no final dos anos noventa, e corresponden, na súa meirande parte, con investimentos financiados con fondos europeos e co FCI -ver gráfico 6-.

No que se refire aos servizos públicos básicos, a sanidade e a xustiza non tiveron restricións importantes, cousa que si se deu en educación e servizos sociais, aínda que se tentou manter o nivel na prestación. Os recortes se concentraron nas accións de carácter económico, agricultura e pesca, vivenda, fomento do emprego e cultura. Tamén se reducen os gastos de persoal, principalmente polas decisións do Goberno central en materia de remuneracións e reposicións dos empregados públicos.

No gráfico 8 recolleemos a variación no gasto *per cápita*, en euros constantes, entre os anos 2002 e 2015 para Galicia e para o conxunto das comunidades autónomas do Estado. Durante todo ese período o gasto en Galicia tan só medrou un 5,2%, en termos reais, fronte ao 21,7% da media nacional, concentrándose esas diferenzas no menor crecemento dos

gastos de sanidade, xustiza e I+D+I, que en todo caso teñen unha evolución positiva, e nas maiores caídas dos gastos asociados a vivenda e cultura.

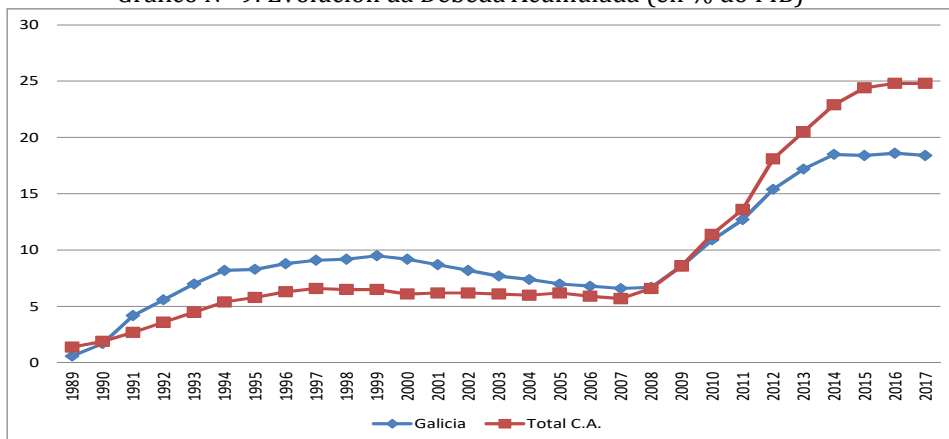
Gráfico N° 8: Evolución e cambios na distribución funcional do gasto entre 2002 e 2015 (% de variación en euros actualizados a 2015)



Fonte: IEG, MH y FP, INE e Elaboración propia

A pesares dos importantes axustes no gasto, a facenda autonómica veuse obrigada a incrementar o recurso ao endebedamento para cubrir as súas necesidades financeiras, chegando a representar os ingresos financeiros máis do 22% do total de ingresos ano 2014, o que levou consigo un rápido incremento da débeda acumulada, que se sitúa no ano 2017 na porcentaxe do 18,4% do PIB, se ben é verdade que moi por debaixo da media das comunidades autónomas no conxunto do Estado, que é do 24,8% -ver gráfico 9-.

Gráfico N° 9: Evolución da Débeda Acumulada (en % do PIB)



Fonte: IEG, MH y FP, INE e Elaboración propia

A carga financeira -xuros máis amortizacións- gaña rapidamente peso relativo no orzamento de gastos, ata situarse entre o 15-18% do total do mesmo ao final deste período, o que supón un incremento en termos de euros constantes por habitante, deste gasto non produtivo nin asociado directamente á prestación de servizos, de máis do 275% respecto do ano 2002, como se reflicte no gráfico 8.

Os ingresos tributarios incrementan o seu peso relativo dentro dos ingresos non financeiros, o aumentar a porcentaxe dos impostos cedidos, superando con creces ás transferencias correntes e chegando a supor no ano 2012 o 78% destes ingresos -ver gráfico 4-. Con todo, son o verdadeiro reflexo desta etapa de crise económica ao experimentar unha redución importante das recadacións liquidadas. A modo de exemplo, polo Imposto sobre Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados tan só se recadou no ano 2014, en magnitudes correntes, un terzo do ingresado no ano 2006 o cal, por si só, supuxo deixar de ingresar uns 370 millóns de euros. Todo isto, xunto coa evolución das transferencias do sistema de financiamento, dá lugar a unha caída do aforro bruto que chega incluso a ser negativo nos anos 2012 e 2014, sendo necesario nestes exercicios financiar gasto corrente con endebedamento.

Cadro Nº 1: Recursos do Sistema de Financiamento (participación porcentual e evolución)

Comunidades Autónomas Réxime Común	% participación nos recursos do sistema						Evolución recursos sistema 2015 1999 = 100
	1999	2008	2011	2013	2014	2015	
Andalucía	19,31	18,92	18,13	18,12	18,43	18,41	179,22
Aragón	3,46	3,43	3,42	3,36	3,38	3,34	181,57
Asturias	3,00	2,78	2,74	2,75	2,70	2,65	166,36
Baleares	2,02	2,10	2,52	2,57	2,65	2,69	250,46
Canarias	4,67	4,33	4,24	4,29	4,25	4,44	178,51
Cantabria	1,67	1,66	1,66	1,79	1,68	1,71	192,92
Castela e León	7,18	6,69	6,41	6,45	6,33	6,27	164,06
Castela - A Manc	4,82	4,99	4,76	4,91	4,73	4,67	182,16
Cataluña	16,65	17,20	18,23	17,95	18,25	18,52	209,04
Extremadura	3,23	2,96	2,80	2,95	2,89	2,88	167,54
Galicia	7,72	7,20	7,06	7,09	7,05	6,97	169,73
Madrid	12,62	13,91	13,92	13,83	13,71	13,36	199,08
Murcia	2,78	3,00	2,95	2,96	3,02	3,02	204,49
A Rioxa	0,88	0,88	0,90	0,92	0,91	0,91	194,23
Valencia	9,95	9,93	10,19	9,98	9,96	10,06	189,94
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	187,87

Fonte: IEG, MH y FP, INE e Elaboración propia

Para afondar na análise desta etapa de crise e na evolución da realidade financeira da facenda autonómica nos últimos anos, resulta clarificador valorar o resultado dos últimos sistemas de financiamento dende a perspectiva das achegas a Galicia. Para elo, se cuantificamos a participación porcentual das diferentes comunidades autónomas no total dos recursos do sistema, así como a súa evolución para o período 1999-2015, atopámonos que Galicia pasou de recibir o 7,72% do total dos recursos do sistema no ano 1999, ao 6,97%

no último ano liquidado -ver cadro 1-. Estas diferenzas, aínda que poidan parecer pequenas, teñen implicacións importantes, así, de ter mantido Galicia o peso relativo no total dos recursos do sistema que tiña no ano 1999, tería ingresado no ano 2015 uns 780 millóns de euros máis, un 9% dos ingresos non financeiros dese exercicio.

Na evolución da participación das diferentes comunidades autónomas no total dos recursos do sistema incidíu o bo comportamento que ata o ano 2009 tiveron os recursos por tributos cedidos, que medraron durante dito período, descontado o efecto do incremento da porcentaxe cedida, moito máis que as transferencias estatais. Esta situación muda dende o ano 2010, onde os ingresos tributarios diminúen significativamente, comportándose relativamente mellor as transferencias do sistema. Deste xeito, as comunidades que son máis dependentes das transferencias, como é o caso de Galicia, Andalucía, Estremadura e Castela e León, entre outras, perderon peso relativo ata o ano 2009 fronte a Madrid, Cataluña e Valencia, que son as comunidades que máis incrementaron a súa participación en ditos recursos, mantendo logo esa posición nos exercicios seguintes.

Aínda neste complicado contexto financeiro, a Comunidade Autónoma de Galicia foi das poucas que levou a cabo o axuste orzamentario derivado da crise económica cumprindo cos obxectivos de estabilidade orzamentaria pactados entre as comunidades autónomas e o Goberno central, e que se fixaron en límites de déficit entre o 1,3% do PIB para o ano 2013 e o 0,6% para o 2017, situándose a súa realidade financeira incluso por debaixo desas porcentaxes. Este feito constátase claramente cando se ve a forte caída da débeda neta nos últimos anos, ao pasar de supor o 11,6% do total de ingresos no ano 2012 ao 4,2% no ano 2017 -ver gráfico 5-.

Pode concluírse que a facenda autonómica de Galicia veu fortemente alteradas as súas dinámicas de ingresos e gastos por mor da crise económica iniciada a finais da década dos anos dous mil, reaccionando con restricións importantes, principalmente no relativo aos gastos de capital, pero logrando cumprir cos principios básicos da estabilidade orzamentaria que, a marxe dos posibles custes en termos de crecemento, a situaron nunha posición relativamente boa dende o punto de vista financeiro que xa empeza a manifestarse na evolución dos seus ingresos e gastos nos exercicios 2016 e 2017, cun cambio de tendencia que previsiblemente terá continuidade nos exercicios seguintes.

4. A modo de resumo

Do percorrido polos 40 anos da facenda da Comunidade Autónoma de Galicia, no contexto dun Estado español descentralizado, podemos extraer as seguintes conclusións:

- O desenvolvemento da facenda autonómica foi paralela á construción do Estado do benestar en España, sendo quen o sistema autonómico galego de, cunha menor capacidade fiscal e unhas maiores necesidades de gasto polo diferencial de custo na prestación de determinados servizos básicos, prover estes en igualdade de condicións que o resto de comunidades autónomas.
- A Xunta de Galicia foi a responsable principal do impulso á capitalización pública e á mellora do aparello produtivo, posicionando a nosa Comunidade nunha situación de practicamente igualdade no relativo as condicións necesarias para o desenvolvemento da súa economía.
- As actuacións da facenda autonómica nos ámbitos dos servizos e da capitalización pública antes referidos, teñen convertido ao sistema autonómico no referente principal do sector público. Ao marxe da crise das institucións públicas que estamos a vivir, o modelo autonómico consolídase como o elemento básico das actuacións públicas,

- contando co recoñecemento, e ao mesmo tempo coas reivindicacións, da cidadanía neste sentido.
- Aínda que a evolución do proceso autonómico supuxo un aumentado moi importante da autonomía respecto dos gastos e dos ingresos, a facenda galega desenvolve a súa actividade nun marco que aínda presenta unha salientable primacía da Administración central. Así, polo que respecta aos gastos, o goberno central conserva a capacidade para fixar os elementos básicos das competencias transferidas. A súa vez, no relativo aos ingresos, o groso das capacidades normativas en materia tributaria son estatais. E finalmente, o Goberno central é o que impón as regras da estabilidade orzamentaria e, con elas, os límites dos ingresos e gastos das comunidades autónomas. Esta realidade relativiza o grao de autonomía da facenda galega, limitando a posibilidade de por en marcha políticas fiscais realmente propias e diferenciadas.
 - O carácter xerárquico do modelo autonómico en España ten a vantaxe de que o Estado se converte nun garante da solvencia financeira das comunidades autónomas, outorgando unha garantía indirecta que posibilita acudir aos mercados financeiros, elemento importante nestes últimos anos de crise, e articulando directamente mecanismos de financiamento ás comunidades autónomas, como aconteceu coa posta en marcha do Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) para socorrer ás comunidades ás que se lle pecharon os mercados financeiros. Con todo, esta salvagarda por parte do Estado da realidade financeira das comunidades autónomas ten efectos desincentivadores para o cumprimento dos obxectivos comúns marcados, ao non discriminar positivamente os mercados ás cumpridoras e ao premiar o Estado con axudas indirectas ás incumplidoras.
 - Aínda que trala reforma do sistema de financiamento no ano 2009 as comunidades autónomas incrementan a súa capacidade normativa en materia tributaria, a crise económica condicionou a utilización da mesma, dándose situacións moi dispares entre comunidades en función da súa realidade financeira e da súa orientación política, que nalgúns casos teñen provocado unha competencia fiscal non desexable. Galicia utilizou dunha forma moderada esta capacidade para incrementar os ingresos nos primeiros anos da crise, para logo cambiar radicalmente a súa orientación coas rebaixas fiscais aprobadas nos últimos anos.
 - Para Galicia, ao igual que para o resto de comunidades autónomas, o futuro da súa facenda está intimamente ligado aos resultados dos sistemas de financiamento en vigor. A evolución das diferentes reformas do financiamento autonómico fixo que o sistema se sustente agora sobre a base dos ingresos tributarios -proprios ou cedidos-, e se complemente cos recursos ligados á solidariedade e á nivelación. Con este escenario, o debate xirará sobre ata qué punto estas últimas achegas poden alterar o principio de ordinalidade, é dicir, en qué medida os mecanismos de nivelación poden mudar a posición de partida de cada comunidade, polo que para Galicia, xunto coas demandas de recursos adicionais que contemplan a nosa realidade diferencial, o futuro da súa facenda estará ligado á ampliación das bases tributarias, para o que é necesario un incremento da actividade económica, verdadeiro soporte do financiamento autonómico.
 - Tras 40 anos de proceso de construción autonómica, a realidade da súa facenda e do contexto na que se encadra fannos concluír que, como sistema maduro, o seu futuro vai depender máis da realidade económica de Galicia que das achegas do goberno central. Vai a ser moi difícil manter no tempo o discurso da solidariedade e das necesidades diferenciais, polo que cumpre tomar a iniciativa e sentar as bases que permitan o noso mantemento económico, é dicir, aplicar o autogoberno en tódolos sentidos.