

TRINTA ANOS DE FACENDA AUTONÓMICA: UN BALANCE

XOAQUÍN FERNANDEZ LEICEAGA
PROFESOR DE ECONOMÍA DA USC

A autonomía de Galicia ten xa trinta e cinco anos de percorrido, desde a aprobación do Estatuto en 1981. Inicialmente non espertou un entusiasmo excesivo entre a poboación. Pero acabou por configurar un marco de autogoberno e benestar, con notable apoio social. As seguintes páxinas queren sintetizar os trazos básicos da construción e desenvolvemento deste nivel institucional así como efectuar un sucinto balance, máis de tres décadas despois.

1. A década de construción

A construción da autonomía, desde a perspectiva do gasto, foi veloz. Xa antes da promulgación do Estatuto constituíuse un ente preautonómico con algunhas tarefas administrativas. Entre 1981 e 1990 Galicia recibe o núcleo fundamental das súas competencias, por medio de cesións da administración xeral do estado. En 1982 asume os servizos educativos non universitarios e os servizos sociais básicos así como un amplo abano de capacidades de actuación sobre o turismo, o sector primario, o territorio ou a cultura. Este primeiro ciclo remata en 1990 coa asunción das competencias básicas en materia sanitaria: o SERGAS substitúe ao INSALUD. Esta rapidez na configuración da autonomía –como corresponde a unha comunidade de “vía rápida”– ten unha nida expresión orzamentaria: entre 1984 e

1992 o crecemento do gasto autonómico en termos reais superou o 20% anual.

As características centrais do nivel autonómico de goberno son adquiridas desde o inicio (Gago e Arias, 1992). A Xunta de Galicia especialízase en dous ámbitos, por certo, seguindo as liñas da prescrición do federalismo fiscal:

- . A provisión de servizos básicos á poboación. Xa en 1990 a produción de bens públicos de carácter social absorbía máis da metade do gasto (un 57%). A inclusión da sanidade eleva substancialmente esta cifra.

- . A mellora do funcionamento do sistema produtivo e a ordenación territorial (27% do gasto total en 1990). Se utilizamos a clasificación económica do gasto, isto reflíctese no peso dos gastos de capital: A Xunta de Galicia é o grande

axente investidor público. É un relevante fornecedor de capital a baixo custe para a modernización das estruturas produtivas privadas. Na primeira fase (1984-92) os gastos de capital superan o 26% dos ingresos non financeiros e ascenden progresivamente até o 5% do PIB galego ao final do período (estamos mixturando a clasificación funcional e económica).

Asunción da transferencia do INSALUD ocasionou a primeira crise de débeda da comunidade autónoma de Galicia. A Xunta de Galicia utiliza a marxe de aforro bruto corrente, que se reduce sensiblemente, e incorre nun forte endebedamento para facer fronte ás obrigas derivadas dos servizos sanitarios. A negociación deficiente, a presión da demanda e a desaceleración económica dos primeiros anos 90 conxúganse para que até a segunda metade da década non se abra con decisión unha nova fase de saneamento das contas autonómicas (até 1997 os pasivos financeiros acumulados en relación co PIB aumentan).

Desde a perspectiva dos ingresos, a facenda autonómica do período transitorio é extremadamente dependente das transferencias, tanto correntes como de capital. A autonomía tributaria só se exerce sobre os tributos cedidos (Patrimonio, Sucesións e Doazóns, Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados), que seguen sendo de titu-

laridade estatal, e as taxas afectas aos servizos transferidos. Pero son as transferencias correntes as que garanten a capacidade de prestación dos servizos asumidos, ao basearse no método do custe efectivo (traspásanse ás comunidades os recursos que até o momento estaba gastando a administración central). As transferencias de capital, entre as que está o Fondo de Compensación Interterritorial complementan a dispoñibilidade de fondos, resolvendo algúns problemas técnico na definición do custe efectivo (o recurso á débeda tamén é legal, pero é utilizado con moderación).

Na última fase do período (1986-1992) non se producen variacións significativas nos instrumentos ou capacidades tributarias. Pero sí nas transferencias, coa inclusión dun sistema de distribución que persigue atender as necesidades de gasto das comunidades con criterios obxectivos e, polo tanto, corrixir as desigualdades territoriais de capacidade fiscal. A sanidade terá un sistema propio de asignación de recursos. En conxunto, o efecto redistributivo das transferencias incondicionadas é notable (Hierro y Atienza, 2014). Ademais, as rexións menos desenvolvidas accederán a fondos europeos para o desenvolvemento rexional e a partir de 1990 o FCI (Lago Peñas e outros, 2015) transfórmase nun verdadeiro instrumento de política rexional, de acordo co establecido na Constitución española de 1978.

**“ATÉ 1997 OS
PASIVOS
FINANCEIROS
ACUMULADOS EN
RELACIÓN CO PIB
AUMENTARON”**

2. Os tres lustros de estabilidade, 1992-2007

A partir de 1993 a facenda autonómica galega entra nunha fase de consolidación e estabilidade, desde a perspectiva do gasto. Continúan asumíndose novas competencias, con 56 traspasos, entre os que destaca o dos medios materiais da administración de xustiza ou a formación ocupacional. Pero o impacto dos mesmos é baixo en termos orzamentarios. O gasto total medra un 3.34% anual en termos reais até o ano 2007, só lixeiramente por riba do PIB galego.

A estabilidade financeira é a norma, impulsada, a partir de 1995, por unha longa fase expansiva da economía española. O aforro corrente bruto experimenta un impulso notable á alza, superando en 2007 o 17.3% dos ingresos non financeiros –o mellor rexistro da serie histórica-. Entre 2000 e 2007 a variación neta de pasivos financeiros supuxo en media, un 0.65% dos ingresos non financeiros. Os pasivos financeiros acumulados entran nunha suave pero persistente onda descendente, tanto sobre o PIB como sobre os ingresos.

Os principais cambios teñen lugar na estrutura dos ingresos, que evolúen na dirección dunha maior autonomía financeira. Xa no quinquenio 92-96 as comunidades autónomas participan nos rendementos (15%) do IRPF devengado no seu territorio. Posteriormente esa participación duplícase e finalmente transfórmase en cesión parcial do imposto, con algunha capacidade normativa para as comunidades sobre tipos e beneficios fis-

cais. Ademais, desenvólvese algo máis a tributación propia, que en Galicia está centrada inicialmente no gravame da contaminación. Deste xeito a autonomía tributaria de Galicia supera o 20% en 2002.

Os modelos de distribución dos recursos achegados pola administración central afínanse e, unha vez completado o proceso de igualación competencial que se contemplaba nos Pactos Autonómicos de 1992, fanse homoxéneos. A partir de 2002 teñen un peso relevante as participacións territorializadas en impostos indirectos, de xeito que o nivel de recursos de cada comunidade depende máis do que suceda nela. E, sobre todo, os recursos sanitarios intégranse no fondo común, reducíndose a condicionalidade da actuación dos gobernos rexionais. Mantense en niveis similares de intensidade o efecto redistributivo das transferencias, que permite a Galicia ter un nivel de gasto corrente lixeiramente superior á media española en termos por habitante pese a unha capacidade tributaria substancialmente inferior.

Os gastos de capital mantéñense a un nivel moi alto -na media do período 93-07 supera o 4% do PIB e o 22% dos ingresos non financeiros-. Os ingresos por transferencias de capital superan o 44% dos gastos de capital no conxunto do período –unha proporción similar á do aforro corrente-. Esta elevada proporción de financiamento externo, singularmente a través dos fondos españois e europeos de desenvolvemento rexional, produce un notable efecto fly-paper. A propensión á capitalización é especialmente alta en territorios como Galicia (Lago Peñas e outros, 2015).

3. Os anos de crise, 2008-...

Se vive un dramático cambio de panorama en 2008. Os ingresos non financeiros colapsan e sitúanse en niveis sobre o PIB anteriores á transferencia do INSALUD, pese a que en 2009 fora aprobado un novo modelo de financiamento que achegaba máis recursos ás comunidades. Os gastos caen, pero con menor intensidade, de xeito que todo o aforro corrente desaparece –e nalgúns exercicios é negativo-. A fenda entre recursos e empregos cóbrese con débeda. Os pasivos financeiros netos financian máis da metade dos gastos de capital no quinquenio 2010-2014: de 3.900 millóns de euros a finais de 2008, superan con creces os 10.000 millóns ao remate de 2015 (Banco de España).

**“NO AXUSTE,
OS GASTOS DE
CAPITAL
REDÚCENSE EN
DOUS TERZOS
ENTRE 2008 E
2014”**

Ese duro axuste que debe afrontar a comunidade autónoma ten un protagonista destacado: os gastos de capital, que se reducen en dous terzos entre 2008 e 2014. Se facemos unha análise por funcións, comprobaremos que entre 2008 e 2013 (último exercicio dispoñible) só hai dúas subfuncións que incrementan os seus recursos: a débeda pública (xuros e amortizacións) e outras actuacións de carácter

económico. A Xunta de Galicia tendeu a protexer os servizos públicos básicos (educación, servizos sociais e, sobre todo, sanidade e xustiza, nos que os recursos caen menos) mentres concentrou o groso dos recortes en actuacións en vivenda e fomento do emprego, cultura e accións de carácter económico. Nunha segunda fase da crise as decisións do Goberno de España en materia de remuneracións e contratación de empregados públicos así como na organización escolar ou no prezo dos medicamentos distribuirán de xeito diferente os termos do axuste, afectando mais ao gasto corrente e á sanidade e á educación.

A situación de crise sacou á luz catro aspectos do funcionamento do sistema autonómico:

1. O carácter xerárquico do federalismo español. A administración xeral do estado conserva a competencia para a determinación das normas básicas dos servizos transferidos, polo que a autonomía de gasto é sobre todo de execución. Nos ingresos, o mantemento da titularidade central sobre os impostos cedidos compromete tamén a capacidade de acción das facendas rexionais. Así, a normativa central sobre estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira, as decisións en materia de persoal, organización ou financiamento de servizos públicos, a eliminación e reintrodución de impostos totalmente cedidos (Patrimonio), entre outros factores, reducen notablemente as marxes de acción das comunidades para ensaiar políticas fiscais alternativas. Galicia fixo desde o

inicio da crise da necesidade virtude e foi unha seguidora fiel das políticas de austeridade, seguramente con custes en termos de menor crecemento (Lago Peñas e Fernández Leiceaga, 2016).

2. A condición da administración central como última garante da solvencia financeira das comunidades. A alarma ocasionada polos déficit e niveis de débeda das comunidades menos coidadosas socialízanse, penalizando ao conxunto das rexións. Os mercados financeiros dificilmente discriminan entre comunidades en función do seu nivel de solvencia. O peche dos mercados para algunhas rexións obriga á facenda central a por en marcha o Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), endebedándose nos mercados para financiar ás rexións. A administración central pervirte este instrumento cando acaba por facilitar crédito sen o límite das previsións de déficit e a custe cero ás autonomías que o precisen, reforzando notablemente a percepción de risco moral. Acudir ao FLA supón formalmente aceptar unha condicionalidade que limita ás comunidades; pero as previsións legais sobre sancións non se activan polo que a condicionalidade nada significa na práctica. Pero, se as comunidades son rescatadas de facto con nula penalización e a acumulación de débedas pode inclusive mellorar a súa posición negociadora, desaparecen

**“O FLA SUPÓN
UNHA CONDICIO-
NALIDADE PERO
AS PREVISIONS
SOBRE SANCIÓNS
NON SE ACTIVAN”**

os incentivos para que as rexións sigan unha política fiscal rigorosa. Galicia en xeral sí o fixo; experimentou só ocasionais e débiles desviacións sobre os déficit autorizados. A súa acumulación de débeda debe cualificarse de moderada ao compararse coas comunidades autónomas do arco mediterráneo. Se a liquidez do FLA é transformada no futuro en financiamento, este compromiso coa austeridade seguramente non foi a estratexia máis proveitosa.

3. A realidade da autonomía tributaria das comunidades autónomas. A dureza da restrición orzamentaria despois de 2008 fixo que as facendas autonómicas descubrisen as posibilidades que abría a cesión de capacidade normativa, incrementada pola reforma de 2009 (Cuenca, 2014). A utilización da marxe tributaria estivo condicionada pola situación financeira de cada rexión e, aínda máis, polos equilibrios políticos e os cálculos estratéxicos. De acordo coa AIREF (2015) aparecen como casos extremos Madrid (cun saldo neto negativo dun 1.5% do PIB) e Extremadura (saldo neto positivo próximo ao 1% do PIB). Galicia fixo un uso alcista moderado da súa capacidade normativa, aínda que corrixe esa traxectoria no exercicio de 2016, coa aposta por unha baixada intensa da presión fiscal.

4. A ausencia de consenso sobre o nivel desexable de equidade. Por tres boas

razóns: os avances na descentralización aproximaron o nivel competencial de todas as rexións, incluídas as forais (a comparación é fácil); resolver problemas con novas cesións de recursos ou instrumentos tributarios é máis difícil (o xogo é agora de suma cero); a crise fiscal das rexións elevou o custo político das diferenzas en financiamento (a competencia é máis forte). Adicionalmente, a reforma do modelo en 2009 supuxo a introdución formal do principio de ordinalidade. A discusión sobre a equidade é interna ao modelo común pero tamén versa sobre as diferenzas de resultados financeiros entre este e o modelo foral.

Galicia é unha das comunidades que obtén unha cantidade de recursos por unidade de necesidade superior á media do modelo común -105 fronte 100 do conxunto do estado- (Fernández Leiceaga, 2014). Pero a ordinalidade penalizaríaa de xeito estrutural. A aposta pola máxima equidade contribúe a minimizar as súas perdas.

4. Conclusións

Despois de trinta e cinco anos podemos dicir que o sistema autonómico honrou as súas promesas. Permitiu prover de servizos básicos de benestar á poboación, sen que a capacidade fiscal menor ou as necesidades de gasto superiores fosen un impedimento. A Xunta de Galicia contou con recursos comparábeis –seguramente algo máis altos– por uni-

dade de necesidade que o conxunto das comunidades de réxime común. Adicionalmente, facilitou a capitalización pública e a mellora do aparello produtivo. Os ingresos por transferencias de capital entre 1984 e 2014 superaron o 1.55% do PIB na media do período.

A desconfianza dos cidadáns de Galicia en relación co sistema autonómico transformouse ao longo destas décadas nun nivel moi elevado de apoio (aproximadamente 2 de cada 3 galegos). A crise de desilusión coas institucións apenas ten afectado a esta confianza, de xeito que nos últimos tempos a opinión pública galega é a máis autonomista de España.

¿Será capaz o sistema autonómico de seguir cumprindo as súas promesas no futuro? O crecente avellentamento elevará as demandas de gasto; a fatiga coa solidariedade interterritorial e a ampliación da Unión Europea limitarán os fondos adicionais procedentes do exterior. A madurez do sistema autonómico dificultará que a administración central poida achegar recursos adicionais. A satisfacción das necesidades e o acerto na modernización dependerá máis de nós mesmos. Pero o autogoberno trata xustamente diso.

**“A PERCEPCIÓN
DOS CIDADÁNS
DE GALICIA DO
SISTEMA
AUTONÓMICO
FOI A MELLOR”**