

LA HACIENDA PÚBLICA DE GALICIA: EVOLUCIÓN RECIENTE

Luis CARAMES VIEITEZ

INTRODUCCIÓN

LA Comunidad Autónoma de Galicia ha tenido en los últimos años un papel progresivamente intenso en el contexto de la vida económica de la Región. Así, atendiendo a su dimensión presupuestaria, puede comprobarse (cuadro n.º 1) su relevancia, con cifras de gasto por habitante nada despreciables, sometidas a un crecimiento influenciado sensiblemente por el traspaso de competencias. En los ejercicios de 1991 y 1992, el gasto autonómico per cápita supera al realizado por las comunidades autónomas del artículo 151, y sólo se mantiene por debajo del gasto correspondiente en las comunidades forales.

Por otra parte, del cuadro n.º 2 se desprende de nuevo que el gasto autonómico es un factor necesariamente beligerante en el caso de la economía gallega, dada su creciente participación en el PIB regional, participación que supera la experimentada por el conjunto de las restantes comunidades autónomas.

I. LOS INGRESOS

La información revelada en los cuadros n.ºs 3, 4 y 5, permite abundar en la importancia cuantitativa de la Hacienda gallega, fiel exponente del decidido proceso de descentralización vivido en España. Al mismo tiempo, se comprueba cómo el papel de los

tributos propios y cedidos es adjetivo, evidenciando un alto grado de dependencia financiera no resuelto todavía, a pesar del tímido intento de introducir la llamada corresponsabilidad fiscal. A este respecto, el gobierno gallego se ha mostrado contrario al acuerdo alcanzado en torno a la cesión del 15 por 100 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), planteando la cuestión de inconstitucionalidad, recurso que ha sido admitido a trámite en fecha reciente.

El capítulo de *tributos propios* —impuesto sobre el bingo y recargo sobre la tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar— es muy reducido, escasez que se ve agravada por la no implementación del recargo sobre el juego en los casinos. Tampoco se muestran muy potentes otros ingresos, tales como las tasas y los precios. En cuanto a los *tributos cedidos*, merece destacarse la positiva evolución del Impuesto de Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados. Sin embargo, su exigua recaudación no ha sustituido las pérdidas por la extinción del Impuesto de Lujo recaudado en destino y de algunos conceptos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

A su vez, el modelo de descentralización fiscal elegido en nuestro país hace descansar sobre las *transferencias* buena parte de la financiación total (cuadro número 6). Los ingresos por transferencias supusieron en torno al 92 por 100 de los ingresos no

financieros, y aproximadamente el 80 por 100 de los ingresos totales liquidados en 1992. Dentro de este capítulo, se distinguen dos categorías: 1) las transferencias derivadas de la participación en los ingresos del Estado, y 2) las subvenciones condicionadas. En cuanto a las primeras, han sido fijadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el periodo 1992-1996, lo que llevó a un incremento de esta partida. El avance decisivo en la cuantía de las transferencias, sin embargo, procede del traspaso del INSALUD para constituir el Servicio Gallego de Salud —SERGAS— (cuadro n.º 5). Las transferencias condicionadas, por su parte, han seguido una evolución mucho más moderada, destinándose a las corporaciones locales y a subvencionar determinados servicios.

Las *transferencias de capital*, recogidas en el cuadro n.º 7, se nutren fundamentalmente del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y de los fondos estructurales de la Unión Europea, revelándose una cierta estabilidad global. También se incluyen las subvenciones a servicios transferidos. Los fondos FEDER/FEOGA se incrementan sensiblemente a partir de 1992.

Sin duda, uno de los capítulos más controvertidos en la financiación autonómica es el del *endeudamiento*. El recurso a la deuda se defiende formalmente por el desequilibrio entre medios financieros y exigencias competenciales, pero no es difícil rastrear un argumento *de facto* tanto o más plausible que aquél: el reducido coste político de la deuda frente a instrumentos alternativos, más beligerantes con la responsabilidad fiscal. El caso de Galicia no parece ser una excepción, y su deuda pasa del 2 por 100

respecto al PIB en 1989 a un 5,5 por 100 en 1992 (cuadro n.º 8), superando la deuda acumulada los 200.000 millones de pesetas. La financiación con deuda sigue siendo un factor legítimo, pero muy sensible, tanto en cuanto a su ortodoxia finalista —gastos de inversión— como en cuanto a la generación de cargas financieras. No parece que, por el momento, el escenario diseñado en los acuerdos entre Administración central y comunidades autónomas para limitar la expansión del déficit haya tenido resultados efectivos.

II. LOS GASTOS

El cuadro n.º 9 nos muestra la evolución del gasto consolidado, destacando el gasto corriente como verdadero intérprete del gasto total. La cifra aparentemente anormal de los gastos financieros computados el año 1992 es debida a una operación de refinanciamiento de deuda.

La clasificación económica recogida en el cuadro n.º 10 permite observar un desfase entre pagos y obligaciones reconocidas, lo que influye negativamente en las relaciones con los proveedores, sobre todo si se tiene en cuenta que ese incumplimiento afecta fundamentalmente a las consejerías de Política Territorial y de Industria.

En los cuadros n.ºs 11 y 12 se puede constatar el peso significativo del gasto corriente, que se ve influido de forma notable por los gastos de personal correspondientes a las competencias asumidas en educación y sanidad.

Las *inversiones reales* y las *transferencias de capital* experimentan un crecimiento sostenido, evidenciando un compro-

miso del gobierno con la inversión pública. De todos modos, comparando las cifras recogidas en el cuadro n.º 13 con otras magnitudes de gasto, aquella cuantía es relativamente exigua, poniendo de manifiesto, ante la rigidez a la baja de ciertas partidas del gasto corriente, que la inversión juega un papel más acomodaticio.

III. AHORRO Y CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACION

El sector público autonómico, a través de sus ingresos y gastos, influye sobre la generación de ahorro, al tiempo que se sitúa en una posición acreedora o deudora respecto a la economía. El cuadro n.º 14 nos muestra cómo el deterioro del ahorro en relación con los ingresos corrientes es patente. Por lo que se refiere a la capacidad o necesidad de financiación (cuadro n.º 15), se revela claramente negativa, de tal manera que la Comunidad Autónoma, para financiar sus actividades reales, ha de recurrir a la captación de recursos financieros en el mercado (una aproximación en términos de Contabilidad Nacional se encuentra en el cuadro número 16).

El cuadro n.º 17 refleja el *saldo neto a financiar*, que permite conocer las necesidades financieras derivadas de la actividad real y de las operaciones de apoyo financiero a empresas y economías domésticas. Como se puede comprobar, las cifras revelan una situación preocupante, sin holgura financiera.

IV. CARGA FINANCIERA

La dinámica seguida por los gastos financieros (cuadro n.º 18) es significativamente creciente, en coherencia con el comportamiento ya señalado de la política de deuda, aunque sea cierto que todavía no se ha entrado en una senda «explosiva». De todos modos, la suma de intereses más amortizaciones en porcentaje de los ingresos corrientes ha sufrido un incremento espectacular en sólo cuatro ejercicios.

CONCLUSION

La evolución reciente de la Hacienda autonómica de Galicia muestra unos rasgos bastante bien definidos. Por un lado, su peso en el conjunto de la economía regional ha progresado de modo significativo. Permanece, sin embargo, el problema de la excesiva dependencia de la Hacienda central, en un marco de muy escasa responsabilidad fiscal.

Por otra parte, la denuncia reiterada por los responsables del ejecutivo acerca del desfase entre competencias y medios financieros legítima, aparentemente, el decidido recurso al endeudamiento, cuya dinámica sigue una dirección que amenaza la sanidad financiera de la Comunidad Autónoma a medio plazo. La responsabilización fiscal —sin olvidar un tratamiento adecuado del problema de la solidaridad interterritorial— es una exigencia urgente para alcanzar una mayor eficiencia de la Hacienda regional y un grado más efectivo de disciplina financiera. En ese contexto, la inversión pública —en tanto que variable estratégica fundamental del gasto autonómico— debería ser la partida más beneficiada de una política rigu-

rosa en el terreno de los gastos corrientes. El crecimiento de estos últimos puede ser considerado como uno de los pasivos de la evolución de la Hacienda autonómica, factor que lastra de modo decisivo el impacto potencial del sector público gallego sobre el crecimiento de la economía.

CUADRO N.º 1
GASTO AUTONOMICO POR HABITANTE
 (En pesetas)

	<i>Galicia</i>	<i>Comunidades autónomas del art. 143</i>	<i>Comunidades autónomas del art. 151</i>	<i>Comunidades Forales</i>
1989	127.333	50.929	133.872	184.327
1991	201.758	71.968	180.621	264.185
1992	253.750	74.451	201.164	295.747

Fuente: PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 55, y elaboración propia.

CUADRO N.º 2
PORCENTAJE DEL GASTO AUTONOMICO EN RELACION CON EL PIB

	<i>Galicia</i>	<i>Comunidades autónomas del art. 143</i>	<i>Comunidades autónomas del art. 151</i>	<i>Comunidades Forales</i>
1989	14,10	4,14	11,55	13,84
1991	17,00	4,79	12,85	16,41
1992	20,06	4,66	13,45	17,40

Fuente: PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 55, y elaboración propia.

CUADRO N.º 3
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS AUTONOMICOS
 (Millones de pesetas)

	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
Impuestos directos	6.025	7.769	7.973
Impuestos indirectos	17.031	17.923	21.308
Tasas y otros ingresos	17.082	19.951	27.477
Transferencias corrientes	219.958	381.504	450.687
Ingresos patrimoniales	1.724	2.340	2.300
Total ingresos corrientes	261.820	429.487	509.745
Enajenación inversiones reales	5	180	6.122
Transferencias de capital	33.787	47.623	45.430
Total ingresos de capital	33.792	47.803	51.552
Total ingresos no financieros	295.612	477.290	561.297
Activos financieros	40	68	20
Pasivos financieros	36.996	84.495	56.344
Total ingresos financieros	37.036	84.563	56.364
TOTAL INGRESOS	332.648	561.853	617.661

Fuente: Xunta de Galicia, y elaboración propia.

CUADRO N.º 4
INGRESOS CONSOLIDADOS
(Millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993
1. FINANCIACION BASICA	180.021	197.971	257.614	319.408
Tributos cedidos	30.842	38.886	40.737	43.685
Tasas y otros ingresos	4.648	6.316	16.021	16.421
Impuesto sobre el juego	—	1.045	1.150	1.303
Participación en los ingresos del Estado...	141.411	148.829	197.086	244.496
Otros ingresos	2.120	2.895	2.060	13.503
2. FCI/FEDER	37.782	41.435	41.588	40.294
TOTAL 1+2	217.803	239.406	299.202	359.702
3. INGRESOS CONDICIONADOS	86.573	213.217	262.115	257.217
Transferencias servicios	29.271	30.978	34.648	17.309
Transferencias ayuntamientos	26.846	29.902	32.300	33.000
Transferencias diputaciones	30.456	27.001	29.200	29.730
Transferencias Insalud	—	125.336	160.795	170.603
Otros ingresos	—	—	5.172	6.575
TOTAL 1+2+3	304.376	452.623	561.317	616.919
4. INGRESOS FINANCIEROS	45.500	56.000	56.344	59.080
TOTAL 1+2+3+4	349.876	508.623	617.661	675.999

Fuente: Anuario Caixa Galicia-DEGA.

CUADRO N.º 5
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS AUTONOMICOS. AÑO 1992
(Millones de pesetas)

	Xunta	Sergas	IGVS	IGAEM	Total
Impuestos directos	7.973	—	—	—	7.973
Impuestos indirectos	21.308	—	—	—	21.308
Tasas y otros ingresos	24.901	2.365	211	—	27.477
Transferencias corrientes	291.398	159.289	—	—	450.687
Ingresos patrimoniales	1.900	—	340	60	2.300
Total ingresos corrientes	347.480	161.654	551	60	509.745
Enajenación inversiones reales	600	—	5.522	—	6.122
Transferencias de capital	43.423	1.506	500	—	45.429
Total ingresos capital	44.023	1.506	6.022	0	51.551
Total ingresos no financieros	391.503	163.160	6.573	60	561.296
Activos financieros	20	—	—	—	20
Pasivos financieros	53.000	3.343	1	—	56.344
Total ingresos financieros	53.020	3.343	1	0	56.364
TOTAL INGRESOS	444.523	166.503	6.574	60	617.660
Transferencias de la Comunidad Autónoma..	—	4.354	8.222	488	—
TOTAL INGRESOS ORGANISMOS AUTONOMOS	—	170.857	14.796	548	—

SERGAS: Servicio Galego de Saude.

IGVS: Instituto Galego da Vivenda e Solo.

IGAEM: Instituto Galego de Artes Escénicas e Musicais.

Fuente: Xunta de Galicia, y elaboración propia.

CUADRO N.º 6
TRANSFERENCIAS
(Millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993
Transferencias incondicionales	136.476	165.836	202.013	244.491
Transferencias condicionadas	82.995	215.668	275.994	254.513
Corporaciones locales	57.762	59.600	72.531	62.730
Servicios	25.233	35.413	42.670	21.847
SERGAS	—	120.655	160.793	169.936
Total transferencias corrientes	219.471	381.504	478.007	499.004
FCI	27.546	28.598	19.573	23.505
FEDER/FEOGA	6.648	5.629	17.843	13.121
A servicios	3.432	7.542	12.693	5.707
SERGAS	—	5.854	1.560	667
Total transferencias de capital	37.626	47.623	51.669	43.000
TOTAL	257.097	429.127	529.676	542.004

Fuente: Anuario Caixa Galicia-DEGA.

CUADRO N.º 7
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
(Millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993
FCI	27.546	28.598	19.573	23.505
FEDER/FEOGA	6.648	5.629	17.843	13.121
Total	34.194	34.227	37.416	36.626
Subvención servicios	3.432	7.542	12.693	5.707
SERGAS	—	5.854	1.560	667
Total	3.432	13.396	14.253	6.374
TOTAL GENERAL	37.626	47.623	51.669	43.000

Fuente: Anuario Caixa Galicia-DEGA.

CUADRO N.º 8
ENDEUDAMIENTO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA
(Millones de pesetas)

	1990	1991	1992
Deuda autorizada	45.500	56.000	56.344
Deuda formalizada	36.996	84.496	94.812
Deuda acumulada	53.916	137.946	190.425
Porcentaje PIB	1,79	4,22	5,50

Fuente: Xunta de Galicia, y elaboración propia.

CUADRO N.º 9
GASTOS CONSOLIDADOS
(Millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993
Gastos corrientes	232.188	404.631	488.397	490.332
Gastos de capital	105.130	144.877	161.433	176.238
Gastos financieros	3.362	1.529	43.565	9.429
TOTAL	340.680	551.037	693.395	675.999

Fuente: Anuario Caixa Galicia-IDEGA.

CUADRO N.º 10
GESTION DEL GASTO AUTONOMICO. AÑO 1992
(Millones de pesetas)

	<i>Créditos iniciales</i>	<i>Créditos definitivos</i>	<i>Gastos comprometidos</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>	<i>Pagos realizados</i>
Gastos de personal	217.148	236.943	231.258	230.981	227.807
Gastos en bienes y servicios	63.850	61.408	60.263	60.126	57.656
Gastos financieros	17.423	25.340	23.608	23.608	23.608
Transferencias corrientes	157.194	178.810	177.276	174.673	165.600
Operaciones corrientes	455.615	502.501	492.405	489.388	474.671
Inversiones reales	110.708	131.073	120.118	106.604	80.093
Transferencias de capital	47.314	69.500	66.837	54.829	33.483
Operaciones de capital	158.022	200.573	186.955	161.433	113.576
Total operaciones no financieras	613.636	703.074	679.360	650.821	588.247
Variación de activos financieros	686	2.035	1.982	1.232	1.097
Variación de pasivos financieros	3.338	42.333	42.333	42.333	42.333
Total operaciones financieras	4.024	44.368	44.315	43.565	43.430
TOTAL	617.661	747.442	723.675	694.386	631.677

Fuente: Xunta de Galicia, y elaboración propia.

CUADRO N.º 11

GASTO TOTAL
 (Millones de pesetas)

	1990	1991	1992
Gastos de personal	102.872	185.358	230.981
Gastos en bienes y servicios	19.725	58.870	60.126
Gastos financieros	3.562	11.815	23.608
Transferencias corrientes	106.029	148.588	174.673
Operaciones corrientes	232.188	404.631	489.388
Inversiones reales	70.720	98.533	106.604
Transferencias de capital	34.410	46.344	54.829
Operaciones de capital	105.130	144.877	161.433
Total operaciones no financieras	337.318	549.508	650.821
Variación de activos financieros	57	1.188	1.232
Variación de pasivos financieros	3.305	341	42.333
Total operaciones financieras	3.362	1.529	43.565
TOTAL	340.680	551.037	694.386

Fuente: Xunta de Galicia, y elaboración propia.

CUADRO N.º 12

GASTOS DE PERSONAL
 (Millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993
Educación	73.993	83.649	97.898	100.010
Sanidad	5.797	75.980	103.745	95.968
Subtotal (1)	79.790	159.629	201.643	195.978
Otros gastos de personal	23.082	25.729	29.348	34.383
TOTAL (2)	102.872	185.358	230.991	230.361
Gastos no financieros (3)	283.955	479.351	650.396	586.571
(1)/(2)	77,56	86,12	87,29	85,07
(2)/(3)	36,23	38,67	35,52	39,27

Fuente: Anuario Caixa Galicia-IDEGA.

CUADRO N.º 13

GASTOS DE CAPITAL
 (Millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993
Inversiones reales	70.720	98.533	101.679	120.545
Transferencias de capital	34.410	46.344	54.828	55.692
TOTAL	105.130	144.877	156.507	176.237
Porcentaje PIB	3,5	4,4	4,5	4,6

Fuente: Xunta de Galicia, y elaboración propia.

CUADRO N.º 14

AHORRO
 (Millones de pesetas)

	1989	1990	1991	1992
Ingresos corrientes (1)	224.020	261.820	429.487	528.468
Gastos corrientes	187.922	232.188	403.848	488.397
Pasivos financieros	1.022	3.505	341	3.338
Ahorro bruto	36.098	29.632	25.639	40.071
Ahorro neto (2)	35.076	26.127	25.298	36.733
(2)/(1)	15,66	9,98	5,89	6,95

Fuente: Xunta de Galicia, y elaboración propia.

CUADRO N.º 15

CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACION
 (Millones de pesetas)

	1990	1991	1992
Ingresos no financieros	304.376	452.623	561.317
Gastos no financieros	337.318	549.508	656.821
Capacidad o necesidad de financiación	-32.942	-96.885	-95.504

Fuente: Xunta de Galicia, y elaboración propia.

CUADRO N.º 16
SECTOR PUBLICO AUTONOMICO EN TERMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL (1991)
 (Millones de pesetas)

	<u>Empleos</u>		<u>Recursos</u>
Cuenta de producción			
Consumo intermedio	25.697	Ventas residuales	2.486
VAB a p.m.	127.162	Produc. serv. no dest. a la venta	150.373
TOTAL	152.859	TOTAL	152.859
Cuenta de explotación			
Remuneración asalariados	127.162	VAB a p.m.	127.162
Excedente de explotación	—		
TOTAL	127.162	TOTAL	127.162
Cuenta de renta			
Subvención de explotación	20.872	Excedente bruto explotación	—
Intereses efectivos	10.815	IVA sobre los productos	—
Prestaciones soc. ligadas a cotizaciones reales	—	Imp. ligados a la produc. excepto IVA	31.234
Prestaciones soc. ligadas a cotiz. ficticias... ..	105	Imp. ligados a la import. excepto IVA	—
Prestaciones soc. no ligadas a cotizaciones	11.618	Intereses efectivos	2.323
Transferencias corrientes entre AA.PP.	13.078	Dividendos y otras rentas	89
Cooperación internacional corriente	—	Impuestos corr. s/renta y patrim.	2.562
Transferencias corrientes diversas	8.504	Transferencias corr. diversas	4.554
Renta bruta disponible	157.452		
TOTAL	222.444	TOTAL	222.444
Cuenta de utilización de renta			
Consumo final nacional	146.509	Renta bruta disponible	157.452
Ahorro bruto	10.943		
TOTAL	157.452	TOTAL	157.452
Cuenta de capital			
Formación bruta de capital fijo	97.226	Ahorro bruto	10.943
Adq. neta de terrenos y act. inmat.	—180	Transferencias de capital entre AA.PP.	26.173
Transferencias de capital entre AA.PP.	11.807	Ayudas a invers. y otras transferencias	5.613
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación	—97.243	Impuestos s/capital	5.219
TOTAL	47.948	TOTAL	47.948

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

CUADRO N.º 17
FINANCIACION DEL SECTOR PUBLICO
(Millones de pesetas)

	1990	1991	1992
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación....	-32.942	-96.885	-95.504
Variación neta de activos financieros	57	1.188	1.232
Saldo neto a financiar (-)	-32.999	-98.073	-96.736

Fuente: Xunta de Galicia, y elaboración propia.

CUADRO N.º 18
GASTOS FINANCIEROS
(Millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993
Intereses	3.562	11.032	22.607	23.300
Amortizaciones	3.505	341	42.333	8.074
TOTAL	7.067	11.373	64.940	31.374
Porcentaje ingresos corrientes	5,17	6,85	31,81	12,83

Fuente: Xunta de Galicia, y elaboración propia.