

O SECTOR PÚBLICO GALEGO NOS ANOS NOVENTA

XO AQUÍN ÁLVAREZ CORBACHO
Consello de Contas de Galicia

Recibido: 7 abril 2000

Aceptado: 15 xuño 2000

Resumo: Neste traballo analízanse determinados aspectos básicos do sector público galego durante os anos noventa, mostrando, á súa vez, certos trazos que se consideran caracterizadores del. O raquitismo orzamentario municipal, a existencia dunha tupida rede de dependencias financeiras, a escasa descentralización fiscal, os comportamentos contradictorios con respecto ás empresas públicas ou o clientelismo político marcan de modo decisivo a súa funcionalidade e dinámica actual.

Palabras clave: Sector público / Administración pública / Empresa pública / Responsabilidade tributaria / Dependencia financeira / Balanza fiscal / Clientelismo político / Privatizacións.

GALICIAN PUBLIC SECTOR IN THE NINETIES

Summary: In this paper certain basic aspects of Galician public sector in the 1990s are analyzed, showing, at the same time, several viewpoints that are considered as characterizers of the same. The shortage of municipal budgets, the existence of a dense net of financial dependence, the slender fiscal decentralization, the contradictory behaviours with respect to public enterprises and the political patronage, mark its functioning and present dynamics in a very decisive way.

Keywords: Public sector / Public administration / Public enterprise / Fiscal responsibility / Financing dependence / Fiscal balance / Political patronage / Privatizations.

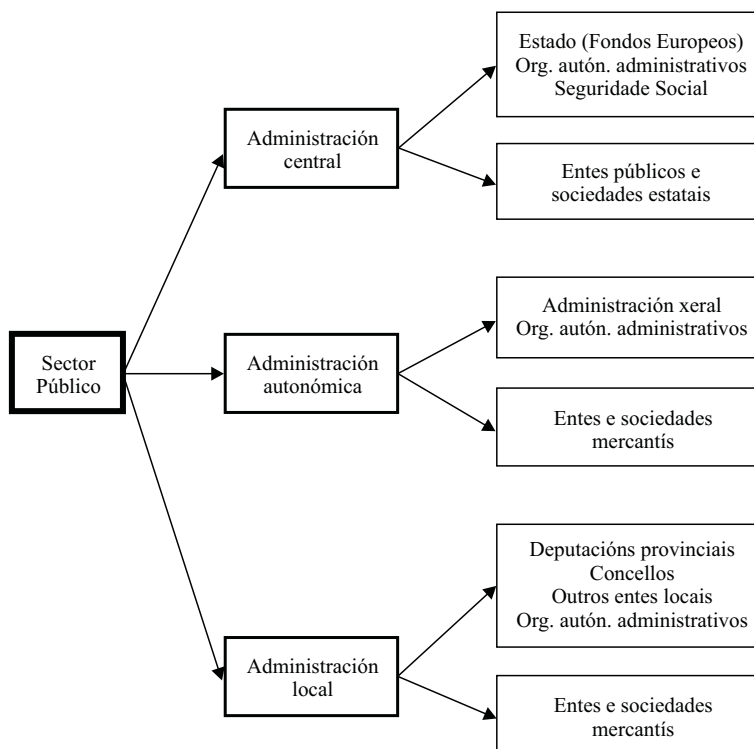
1. INTRODUCCIÓN

O sector público que opera sobre unha economía constitúe unha articulación institucional complexa, singular, configurada pola historia e sometida a cambios e modificacións diversas. En todo caso, o sector público é sempre o instrumento utilizado pola esfera política para intervir na economía. A través del asígnanse recursos (provisión de bens e servicios), redistribúense rendas, corríxense ou atenuáanse os desequilibrios económicos básicos (desemprego, inflación, balanza exterior, etc.) e créanse condicións favorables para o crecemento económico.

A partir da Constitución de 1978 e do proceso de integración en Europa, España organízase política e administrativamente de forma descentralizada mediante catro niveis de goberno. Tres niveis no interior dela (central, autonómico e local), mailo nivel europeo actualmente en proceso de construción. A existencia dun mercado único, así como a distribución competencial e financeira entre as devanditas estruturas de goberno, permítenos falar dun espazo económico e político de colaboración evidente, sen menoscabo dos conflitos e tensións que son propios destas organizacións complexas.

A gráfica 1 mostra o actual sistema de gobernos múltiples que opera en Galicia. Existen dúas instancias de autogoberno (autonómica e local), coas súas competencias e recursos específicos, e outras dúas que son participadas ou compartidas con territorios e países distintos (central e europea). A teoría do federalismo fiscal reitera que esta difícil articulación política e financeira precisa sempre de eficaces mecanismos para a negociación e colaboración entre administracións¹.

Gráfica 1.- O sector público de Galicia nos anos noventa



A articulación institucional do sector público en cada nivel de goberno clasifícase, á súa vez, en dous grandes grupos: o subsector de administracións públicas e o subsector de empresas públicas. O primeiro constitúe a parte substantiva do sector e integra a entidades e organismos que teñen por finalidade básica redistribuír rendas e prover bens e servizos para a colectividade non destinados á venda. Estas administracións financian a súa actividade mediante impostos, utilizan criterios

¹ Véxanse as achegas seminais de Musgrave (1961), Oates (1977) ou King (1988).

políticos ou de autoridade para asigna-los recursos e regulan, ademais, a actividade privada xerando efectos diversos. É o chamado subsector de non-mercado. O segundo grupo fórmano organismos, entidades e empresas que producen e venden bens e servicios a cambio dun prezo, xestionan a súa actividade en concorrencia coas empresas privadas e asignan unha gran parte dos seus recursos utilizando criterios mercantís.

Esta clasificación do sector público ten na actualidade unha importancia económica incuestionable, posto que a súa diferenciación xurídica e política afecta á xestión dos servicios, ó control parlamentario, ó nivel de endebedamento, á solvencia financeira das administracións, así como ó propio concepto de déficit público. A contabilidade nacional e o sistema europeo de contas establecen os criterios e convencións necesarias para a súa delimitación formal.

O traballo organizase da seguinte maneira. En primeiro lugar, preténdese subliñar aqueles trazos ou aspectos que, ó noso xuízo, caracterizan a funcionalidade do sector público administrativo en Galicia durante os anos noventa. Ademais, cuantifícanse os recursos manexados e a súa evolución. En segundo lugar, realízanse tamén determinadas consideracións sobre o sector público empresarial do Estado e da Comunidade Autónoma, en función da súa dinámica máis recente, dos recursos manexados e da información dispoñible. Finalmente, resúmense as principais conclusións parciais obtidas nas distintas partes do traballo.

2. DIMENSIÓN E CARACTERÍSTICAS DO SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

Varios son os factores que caracterizan e outorgan un perfil singular ó sector público administrativo galego nos últimos anos. En primeiro lugar, conséntase un forte crecemento do gasto (período 1985-1993) e a súa posterior consolidación (1994-1999), debido á creación e desenvolvemento da Administración autonómica e á dinámica do gasto social asociado a un estado do benestar que necesitaba fortalecerse. En segundo lugar, existe unha fiscalidade asimétrica, moi centralizada, que afecta negativamente ó deseño institucional das facendas territoriais. En terceiro lugar, obsérvase unha dependencia financeira reiterativa, de corte estrutural, que introduce preocupacións diversas, ignorada ou subvalorada por determinados axentes sociais que provoca, ó noso xuízo, comportamentos económicos e políticos non moi axustados á realidade actual. Finalmente, evidénciase tamén un raquitismo orzamentario municipal moi acusado de reprodución no tempo que marca e condiciona ó conxunto do sector público galego.

2.1. CRECEMENTO E ESTABILIZACIÓN DO GASTO PÚBLICO

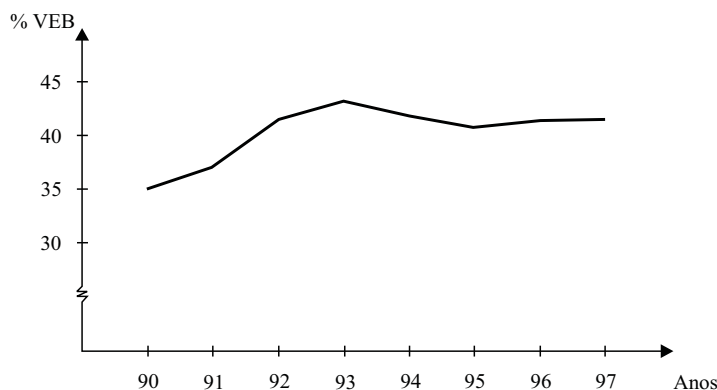
Unha maneira de expresa-la dimensión do sector público (administrativo) é analiza-la contía e dinámica do gasto territorializado que levan a cabo as diferentes administracións e organismos autónomos nun período concreto. A táboa 1 e a gráfica 2 mostran o ocorrido en Galicia a este respecto. En 1985 o gasto público agregado equivalía ó 32% do VEB galego. En 1993 esa porcentaxe alcanzaba o 43%. A partir dese momento o gasto parece estabilizarse arredor do 41/42%. Investigacións recentes revelan como este feito explica ou condiciona en boa medida as importantes transformacións experimentadas pola economía galega, así como os aumentos no benestar social².

Táboa 1.- Evolución do gasto público en Galicia, 1990-1997 (en millóns de pesetas correntes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Admón. central	645.157	610.509	679.700	760.066	804.342	861.885	901.530	954.721
Admón. autonóm.	288.917	468.396	607.727	645.590	653.810	682.273	731.349	778.702
Admón. local	142.585	164.166	177.044	190.106	196.106	192.425	204.589	212.338
TOTAL	1.076.659	1.243.071	1.464.471	1.595.762	1.654.281	1.736.583	1.837.477	1.945.761
% VEB	35,0	37,1	41,3	43,1	41,8	40,9	41,3	41,5

FONTES: Ministerio de Economía e Facenda, Delegación do Goberno en Galicia, Tesourería Xeral da Seguridade Social, Xunta de Galicia e Instituto Nacional de Estatística.

Gráfica 2.- Evolución do gasto público en Galicia, 1990-1997 (en % VEB)



Como é fácil de observar, a expansión do sector público débese á consolidación do estado do benestar e ó maior protagonismo desenvolvido pola Administración autonómica, ó ser esta a única instancia que medra en termos relativos. Así, de ca-

² Os traballos de Bandrés (1991), Lago Peñas (1999), Reig e Picazo (1997), Pérez Touriño (1997), Caramés e Lago (1998), Prado Blanco (1999) ou Fernández Leiceaga (1999), son ilustrativos a este respecto.

da 100 pesetas gastadas polo sector público en 1985, a Administración central xestionaba 65, a autonómica 21 e a local 14. Na actualidade, esas cifras son, respectivamente, 49, 40 e 11, situación que evidencia desequilibrios institucionais evidentes, así como deterioros orzamentarios da Administración local que conviría corrixir.

O gasto directo realizado pola Administración central foi en 1997 de 954.721 millóns de pesetas, cifra equivalente ó 20,4% do VEB de Galicia (non inclúen as transferencias á Comunidade Autónoma e corporacións locais). As pensións e prestacións por desemprego (740.731 millóns) representaron o 78% deses recursos, mentres que os investimentos (13%) e o consumo público (9%), constituíron o gasto restante. Estas porcentaxes (táboa 2) subliñan o papel relevante do Estado nas políticas redistributivas e na propia cohesión social e territorial.

Táboa 2.- Administración central: estrutura do gasto territorializado 1997 (en millóns de pesetas)

CONCEPTOS	PESETAS (millóns)	%
Consumo público	91.457	9,6
Gastos de capital	122.533	12,8
Pensións e desemprego	740.731	77,6
TOTAL	954.721	100,0

FONTES: Delegación do Goberno en Galicia e Tesorería Xeral da Seguridade Social. Elaboración propia.

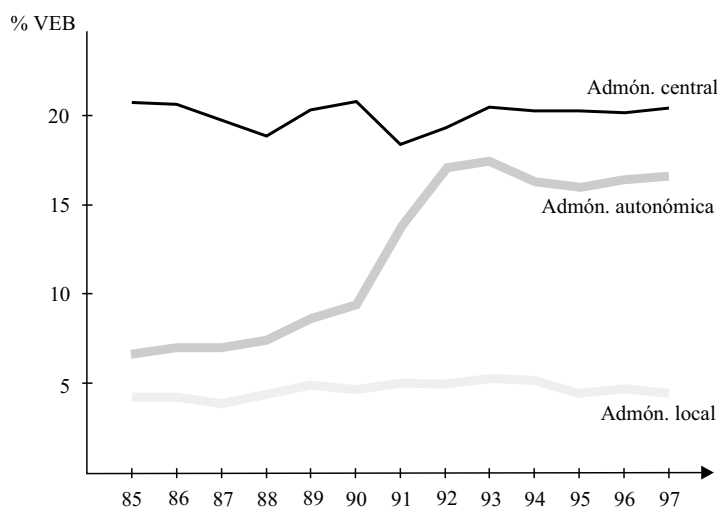
No que atinxe ó gasto de capital (122,5 mil millóns), habería que distinguir, á súa vez, os investimentos reais (76%) das transferencias de capital (24%). Os ministerios de Fomento co 65% do gasto, Defensa co 11% e Agricultura co 8%, foron os axentes que nese ano tiveron un maior protagonismo no proceso investidor. Finalmente, estaría o gasto en consumo público (91,4 mil millóns), onde os ministerios de Defensa, Fomento, Interior, Facenda e Traballo xestionan a súa maior parte.

Como xa mencionamos, o crecemento do gasto autonómico (consolidado) foi relevante nos últimos quince anos, explicando unha boa parte da dinámica expansiva que tivo o sector público galego nese período. En 1985 esa cifra era de 113.822 millóns, representaba o 21% de todo o gasto territorializado e equivalía case ó 7% do VEB de Galicia. En 1997 os números eran 778.702 millóns, 40% e 17%, respectivamente. O aumento do gasto autonómico durante os anos noventa fundamentouse nas maiores competencias asumidas pola comunidade, especialmente os servizos sanitarios, por realizar fortes endebedamentos no período e polo notable crecemento rexistrado nos fondos europeos (táboa e gráfica 3).

Táboa 3.- Evolución do gasto por administracións públicas (en % do VEB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Admón.central	20,7	20,6	19,7	18,7	20,4	20,9	18,2	19,2	20,5	20,3	20,3	20,2	20,4
Admón.auton.	6,6	7,1	7,1	7,4	8,7	9,4	13,9	17,1	17,4	16,4	16,1	16,4	16,6
Admón.local	4,3	4,3	3,8	4,4	4,9	4,7	5,0	5,0	5,2	5,1	4,5	4,7	4,5
TOTAL	31,6	32,0	30,6	30,5	34,0	35,0	37,1	41,3	43,1	41,8	40,9	41,3	41,5

FONTES: Ministerio de Economía e Facenda, Delegación do Goberno en Galicia, Tesourería Xeral da Seguridade Social, Xunta de Galicia e Bancos de crédito local. Elaboración propia.

Gráfica 3

Sanidade e educación representaron en 1999 o 62% do gasto non-financieiro (excluída a transferencia a corporacións locais), acadando a cifra do 71% cando se engaden os gastos en vivenda, protección social, cultura e benestar comunitario. Os gastos sociais marcan, pois, o contido básico do orzamento autonómico. Os gastos que afectan ós sectores económicos (agricultura, pesca e industria) e ás infraestruturas básicas, teñen igualmente relevancia orzamentaria, pero ofrecen unha dimensión cuantitativa menor. A táboa 4 resume esa información.

No que respecta ó gasto total das corporacións locais, interesa subliñar unha vez máis o seu reducido peso relativo no conxunto do sector público galego (11% en 1997), así como tamén a súa marcada estabilidade temporal con respecto ó VEB. No 1982 o seu gasto equivalía ó 4,3% do VEB; ó 4,8% en 1985; ó 5,1% en 1990 e ó 4,7% no 1997. Aínda que cómpre advertir que o protagonismo interno das entidades locais galegas modificouse notablemente nesta última década. Se en 1985 as deputacións provinciais xestionaban o 42% dos recursos locais e os concellos o 58% restante, na actualidade esas porcentaxes son, respectivamente, do 24 e 76 por 100.

Táboa 4.- Distribución funcional do gasto autonómico, 1999 (en millóns de pesetas)

Bens públicos de carácter social		614.801
• Sanidade	312.146	
• Educación	226.989	
• Outros gastos	75.666	
Servicios xerais e protección social		84.340
Infraestructuras e regulación económica		63.082
Bens de carácter económico		44.131
Plan de emprego		33.785
Transferencias a CC.LL.		86.372
Débeda pública		53.201
TOTAL		979.712

FONTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Os bens públicos de carácter social representaron en 1997 o 40% do gasto municipal agregado, salientando sobre todo os recursos destinados á vivenda, urbanismo e benestar comunitario. Os servicios administrativos e de protección social acadaron o 30%, seguidos da débeda pública (14,5%), infraestructuras urbanas (12%), así como doutros segmentos de gasto con relevancia máis reducida. A produción de bens públicos de carácter social e económico constitúen o 26% do gasto das deputacións provinciais, seguida dos servicios administrativos (15%), débeda pública (14%), transferencias a outras administracións públicas (14%) e outros gastos menores. A táboa 5 mostra esta distribución do gasto local.

Táboa 5.- Clasificación funcional do gasto local en Galicia, 1997 (en porcentaxes)

FUNCIÓNS	MUNICIPIOS	DEPUTACIÓNS
Bens públicos de carácter social	40,4	25,7
Servicios xerais e protección social	30,0	15,3
Infraestructuras e regulación económica	11,6	25,4
Bens de carácter económico	1,0	5,6
Transferencias a outras administracións públicas	2,5	13,9
Débeda pública	14,5	14,1
TOTAL	100,0	100,0

FONTE: Dirección Xeral de Coordinación coas Facendas Territoriais. Elaboración propia.

2.2. FISCALIDADE DESIGUAL E MOI CENTRALIZADA

A centralización do poder fiscal, elemento común do sistema de facendas múltiples vixente en España, constitúe outro trazo caracterizador do sector público galego (Zubiri, 1987; Álvarez Corbacho, 1996). A táboa 6 proporciona información ilustrativa a este respecto. En 1981, ano no que se aproba o Estatuto de autonomía galego, a fiscalidade protagonizada pola Administración central superaba o 90% dos tributos que pagaban os contribuíntes de Galicia, e quedaba un resto para nutrir as corporacións locais.

Táboa 6.- Estructura da fiscalidade en Galicia, 1981-1997 (en miles de millóns de pesetas)

ADMINISTRACIÓN	1981	%	1997	%
<i>Central</i>	192,5	90,5	1.270,2	86,9
• Impostos	105,6	49,7	746,6	51,1
• Cotizacións sociais	78,1	36,7	497,9	34,1
• Outros tributos	8,8	4,1	25,7	1,7
<i>Autonómica</i>			109,8	7,5
<i>Local</i>	20,2	9,5	81,4	5,6
• Concellos	11,7	5,5	77,3	5,3
• Deputacións	8,5	4,0	4,1	0,3
TOTAL	212,7	100,0	1.461,4	100,0

FONTES: Ministerio de Economía e Facenda, Delegación do Goberno en Galicia, Xunta de Galicia e DXCFT. Elaboración propia.

Esta situación a penas se modifica 16 anos máis tarde (1997) malia o intenso proceso de descentralización política e do gasto público levado a cabo en España. Así, a Administración central segue hoxe absorbendo o 87% dos tributos que formalmente inciden sobre os galegos, mentres a Administración autonómica protagoniza o 7,5% e as corporacións locais o 5,6%. Introducir unha maior responsabilidade fiscal nos niveis intermedios de goberno segue sendo aínda unha tarefa tan urxente como necesaria. A última reforma experimentada polo sistema de financiamento autonómico (1996), que incorpora o 30% do IRPF, tivo, sen dúbida, efectos territoriais distintos, pero en Galicia alterou pouco o financiamento anterior.

En todo caso, cómpre insistir en que os ingresos por tributos propios das facendas territoriais teñen sempre unha relevancia incuestionable, tanto desde a perspectiva económica coma política (Olson, 1969; Musgrave, 1983; Monasterio, 1997). En primeiro lugar, porque é unha condición imprescindible para o autogoberno, ó outorgar capacidade decisoria para aumentar ou reduci-lo orzamento, para poder decidi-la estrutura do gasto e para establece-lo patrón distributivo das cargas fiscais. Ademais, a tributación propia mellora a eficiencia na asignación dos recursos públicos, axuda a cuantifica-la solidariedade territorial, visibiliza o custo dos servizos e introduce disciplina en cidadáns e gobernantes. Cando existe autonomía financeira e responsabilidade fiscal, as demandas sociais de servizos públicos resólvense no seo da xurisdicción, non se reclaman máis subvencións a outras administracións nin se culpa ós demais do que adoitan ser carencias ou responsabilidades propias.

Pero tamén cómpre advertir que a autonomía financeira dos gobernos territoriais ten sempre límites e condicionamentos diversos asociados á funcionalidade do propio sistema de facendas múltiples. Así, as políticas estabilizadoras e redistributivas introducen prioridades e restriccións de maior ou de menor grao. Por outro lado, aparecen ineficiencias na asignación dos recursos cando o modelo está mal deseñado, cando existe exportación impositiva ou cando a fragmentación dos

impostos introduce maiores custos de xestión e cumprimento³. Existe aquí, pois, un caso típico de *trade off* que precisa sempre de reflexións e consideracións analíticas rigorosas.

Nos países federais da OCDE (Estados Unidos, Canadá, Australia, Suíza, Austria e Alemaña), a fiscalidade propia dos gobernos intermedios e locais oscila entre o 55 e o 80 por 100 dos ingresos non-financeiros (Bird, 1986; Boch Roca, 1992; Solé Vilanova, 1993), situación que resulta radicalmente distinta ó que sucede na Administración autonómica e nas deputacións provinciais de Galicia, así como tamén en boa parte dos seus municipios. A táboa 7 facilita esa información mostrando a estrutura de ingresos (expresados en porcentaxes) que teñen hoxe esas administracións.

Táboa 7.- Composición dos ingresos nas facendas territoriais galegas, 1997. (En porcentaxes)

CONCEPTO	COMUNIDADE AUTÓNOMA	DEPUTACIÓNS	CONCELLOS
Tributos propios	13	8	46
Transferencias	82	85	45
Endebedamento	4	3	6
Outros ingresos	1	4	3
TOTAL	100	100	100

FONTES: Xunta de Galicia e DXCFT. Elaboración propia.

2.3. DEPENDENCIA FINANCEIRA ESTRUCTURAL

O concepto de dependencia financeira fundaméntase no saldo negativo que ofrece a balanza fiscal de Galicia con respecto ó Estado. Para iso cuantifícanse as diferencias que provocan os impostos e cotizacións sociais pagados polos contribuíntes galegos á Administración central, co gasto que esa Administración realiza en Galicia. O seu carácter estrutural vincúlase, loxicamente, ó período temporal considerado, así como á propia natureza dalgúns segmentos do gasto público. A táboa 8 ofrece unha estimación deses fluxos monetarios para o período 1993-1997.

A metodoloxía utilizada consiste en fraccionar-lo saldo total en tres grupos ou partes distintas. O grupo 1 inclúe os ingresos e gastos de dous aseguramentos públicos: as pensións (e outras prestacións menores) e os subsidios por desemprego. O grupo 2 integra os tributos pagados ó Goberno central (agás cotizacións sociais) e os gastos que este realiza no territorio galego, xa sexa en forma de transferencias (agás pensións e subsidios ó desemprego), investimento ou consumo público. Finalmente, estaría o gasto estatal non-territorializado que tamén lle deberíamos im-

³ Véxanse Neumark (1974), McLure (1983), Ruiz-Huerta e López Laborda (1994), Monasterio e Suárez Pandiello (1998).

putar a Galicia, situación que implica abandona-lo criterio de fluxos monetarios utilizado na nosa metodoloxía para cuantifica-los dos saldos anteriores⁴.

Táboa 8.- A balanza fiscal de Galicia, 1993-1997 (en miles de millóns de pesetas)

GRUPO 1	1993	1994	1995	1996	1997
Ingresos	381,0	413,5	421,7	463,0	497,9
Gastos	599,1	629,8	661,9	704,7	740,7
<i>Saldo</i>	<i>-218,1</i>	<i>-216,3</i>	<i>-240,2</i>	<i>-241,7</i>	<i>-242,8</i>
GRUPO 2					
Ingresos (hipótese A)	565,8	630,1	679,7	733,3	772,3
Ingresos (hipótese B)	586,6	652,7	698,7	756,9	797,1
Gastos	783,2	823,1	872,0	880,7	911,1
Consumo público	85,1	93,2	92,0	88,8	90,5
Transferencias	613,6	627,9	676,4	704,6	728,2
Investimentos	84,5	102,0	103,6	87,3	92,4
<i>Saldo (hip. A)</i>	<i>-217,4</i>	<i>-193,0</i>	<i>-192,3</i>	<i>-147,4</i>	<i>-138,8</i>
<i>Saldo (hip. B)</i>	<i>-196,6</i>	<i>-170,4</i>	<i>-173,2</i>	<i>-123,8</i>	<i>-114,0</i>
SALDO TOTAL					
<i>Hipótese A</i>	<i>-435,5</i>	<i>-409,3</i>	<i>-432,5</i>	<i>-389,1</i>	<i>-381,6</i>
<i>Hipótese B</i>	<i>-414,7</i>	<i>-386,7</i>	<i>-413,4</i>	<i>-365,5</i>	<i>-356,8</i>

FONTES: Ministerio de Economía e Facenda, Intervención Xeral da Administración do Estado, Tesourería Xeral da Seguridade Social, Delegación do Goberno en Galicia e Xunta de Galicia. Elaboración propia.

O saldo fiscal do primeiro grupo é negativo, ten natureza estrutural e anda preto na actualidade dos 240.000 millóns de pesetas. Estas transferencias de renda expresan unha potente solidariedade entre persoas e territorios españois, anunciando, á súa vez, fragilidades diversas na economía galega. Consideramos que a translación e incidencia das cotizacións sociais, en caso de se producir, a penas alterarían as cifras anteriores, dada a súa translación cara a adiante e repercusión final nos traballadores (Argimón e González-Páramo, 1987). Naturalmente, inclúense neste apartado as cotas e dereitos pasivos que afectan ós funcionarios civís e militares.

O saldo fiscal do segundo grupo mostra as diferencias entre os tributos pagados ó Estado e os gastos que este realiza en Galicia. Os resultados son negativos para tódolos anos do período considerado, sexan cales foran as hipóteses manexadas e se inclúan ou non os fondos europeos. A contía do gasto non presenta problemas significativos de estimación, unha vez consolidadas as cifras deste, polo que se concentran as dificultades nas imputacións que se realizan para calcular determinados impostos.

Así, o IRPF non ofrece complicacións relevantes porque se contabilizan cotas líquidas declaradas polos residentes, pero en imposto de sociedades precisa incorporar determinadas hipóteses que afectan á súa incidencia final e á propia cota galega de beneficios empresariais. As porcentaxes manexadas –derivadas de utilizar

⁴ Véxanse, por exemplo, os traballos recentes de Barberán, Boch, Castells, Espasa e Rodrigo (1999), Castelles (1999) ou Serrano Sanz [dir.] (1995).

certos indicadores económicos— son o 5% e o 6%. É dicir, considérase que Galicia achega un mínimo do 5% da recadación total (hipótese A) e un máximo do 6% (hipótese B). Ámbalas dúas cifras superan de sobra a recadación obtida por este imposto no territorio galego.

A *Enquisa de orzamentos familiares* (1991), o consumo relativo de Galicia e a súa estrutura interna, así como certos supostos sobre a economía somerxida, son as variables utilizadas para o cálculo dos ingresos por IVE e impostos especiais. As hipóteses finalmente consideradas establecen que Galicia achega o 6% da recadación total do IVE e entre o 6% (hipótese A) e o 6,5% (hipótese B) dos impostos especiais. Estas porcentaxes aplícanse igualmente a outros tributos menores. Como xa indicamos anteriormente, as cousas son relativamente máis sinxelas para o gasto territorializado da Administración central. Porque se coñecen as transferencias que reciben a Comunidade Autónoma e corporacións locais, así como os investimentos e o consumo público que o Estado realiza efectivamente en Galicia. Como é fácil apreciar, os saldos deste segundo grupo tamén resultan negativos, oscilando entre 217 e 114 mil millóns de pesetas/ano, segundo as hipóteses consideradas.

A suma de ámbolos dous saldos mostra cifras negativas que oscilan en torno a 357.000-436.000 millóns de pesetas-ano, cantidade aproximada ó 10% do PIB galego. A estas cantidades habería que sumarlle, ademais, o saldo negativo doutros gastos non-territorializados que tamén benefician a Galicia. Son gastos destinados a relacións exteriores, xustiza, órganos constitucionais, intereses da débeda, defensa, policía, etc. A súa relevancia parece incuestionable, aínda que aquí non se consideran por razóns simplificadoras.

2.4. CLIENTELISMO POLÍTICO E SUBVENCÍONS INTERGOBERNAMENTAIS

A convivencia da Administración municipal con outros niveis de goberno en Galicia (deputacións e Comunidade Autónoma) está marcada por espazos de convivencia onde existen servizos e competencias compartidas, por estruturas asimétricas nos ingresos orzamentarios e por unha regulación ausente ou moi laxa das relacións económicas intergobernamentais⁵. Estes factores, asociados ó deseño institucional, propician e incentivan a realización de políticas clientelares, e xeran, ademais, comportamentos perversos en cidadáns e gobernantes.

⁵ A regulación da facenda municipal portuguesa é neste sentido diferente e ilustrativa con respecto ó que ocorre no noso país. Di o artigo 7 da Lei 42/1998, das finanzas locais: “Non se permitirán outra forma de subvencións ou coparticipacións financeiras ós municipios por parte do Estado, rexións autónomas ou institutos públicos que os recollidos nesta lei. Excepcionalmente, os orzamentos do Estado poderán financiar, por ministerio, proxectos de gran transcendencia para o desenvolvemento local e rexional cando se verifique a súa urxencia”... “A execución anual destes programas obedece ós principios de igualdade, imparcialidade e xustiza, e deben ser publicados no Diario da República”. Estas cuestións trátanse en Álvarez Corbacho (1999b).

En efecto, os municipios galegos con menos de 50.000 habitantes (98% do total) caracterízanse por dispoñer duns orzamentos que, en cifras medias *per cápita*, a penas superan a metade dos orzamentos xestionados polos municipios españois de similar poboación (Álvarez Corbacho, 1995; VV.AA., varios anos). É este un feito singular, reiterativo e inédito noutras comunidades autónomas. A súa explicación primaria descansa, basicamente, na menor utilización da fiscalidade propia que fan os municipios de Galicia, pero a súa causalidade última permanece enraizada en factores máis complexos e xerarquizados de natureza económica, histórica, cultural e política (Álvarez Corbacho, 1995).

Neste sentido, investigacións académicas recentes verificaron empiricamente a relevancia que teñen en Galicia os factores político-institucionais (Álvarez Corbacho e Rego Veiga, 1999). Utilizando modelos de regresión múltiple e máis de 2.000 proxectos de investimento autonómico de corte discrecional, con incidencia nas competencias municipais exclusivas ou compartidas, púidose verificar que as variables económicas convencionais (renda per cápita, superficie, dispersión da poboación...) a penas explican a distribución territorial deses investimentos, mostrando en cambio as variables políticas (afinidade ideolóxica, gobernos con maiorías absolutas, votos obtidos polo partido gobernante no municipio...), unha significación estatística moi elevada.

A táboa 9 e a gráfica 4 probablemente nos axuden a comprender mellor a situación porque existen transferencias regradas que se canalizan a través de mecanismos estables e institucionalizados, xunto a outros recursos de corte máis discrecional. As primeiras proceden da participación nos ingresos do Estado (PIE) –segmento principal destes ingresos– da cooperación económica local (CEL), que protagonizan o Estado e as deputacións provinciais, de subvencións ó transporte colectivo urbano (TCU), así como os programas autonómicos de cooperación local, PCL(A). As segundas concréntanse en subvencións municipais diversas, procedentes doutras administracións, e que ofrecen diferentes graos de discrecionalidade. Adicionalmente, rexístranse importantes investimentos directos da Comunidade Autónoma e deputacións provinciais, tamén discrecionais, que afectan ou inciden nas competencias exclusivas ou compartidas dos municipios. O resultado final de todas estas actuacións son unhas cifras incertas, arbitrarias e moi desiguais para os distintos municipios. Os seus efectos negativos sobre a equidade e a transparencia orzamentaria resultan incuestionables.

Os municipios galegos teñen hoxe orzamentos raquíuticos porque a maioría dos seus gobernantes se instaláron na irresponsabilidade fiscal. É o “efecto contaxio” de convivir con administracións territoriais con deseño institucional favorecedor destes comportamentos e efectos económicos. Existe unha inhibición tributaria desmedida nos municipios porque abundan as subvencións e os investimentos discrecionais doutras administracións que resolven os problemas. E existen esas axudas xenerosas e clientelares dos outros niveis de goberno, porque se intenta maxi-

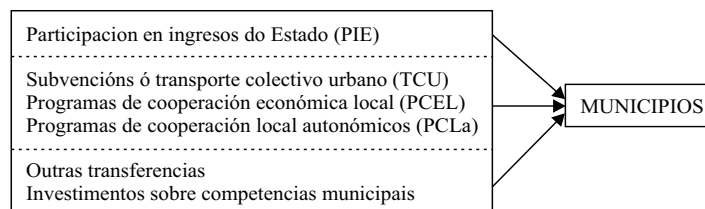
mizar votos e controla-las estruturas políticas locais, porque faltan normas explícitas para ordena-las relacións intergubernamentais e porque aínda existe unha cultura cidadá que non sanciona estes comportamentos con suficiente rigor.

Táboa 9.- Relacións orzamentarias entre a comunidade autónoma e os municipios galegos, 1990-1995. (En millóns de pesetas)

CONCEPTO	TOTAL	MEDIA ANUAL	%
Fondo de cooperación local	19.920	3.320	12
Subvencións (discrecionais)	58.632	9.772	36
Investimentos (discrecionais)	85.502	14.250	52
TOTAL	164.054	27.342	100

FONTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Gráfica 4.- Subvencións e axudas a municipios



3. O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

O subsector público empresarial está integrado por organismos autónomos de carácter industrial e comercial, así como por entidades e sociedades mercantís de propiedade maioritariamente pública, ou ben, sen selo, porque existe un control político sobre elas. En teoría, estas empresas deberían financia-la súa actividade mediante prezos, organizar boa parte do seu funcionamento con criterios mercantís e competir no mercado co sector privado⁶. Sen embargo, existen razóns políticas, así como abundante enxeñería financeira, que permite a entidades e empresas públicas comportarse como administracións públicas paralelas, ó produciren bens e servicios gratuítos para a colectividade, financiaren a súa actividade mediante impostos (transferencias) ou endebedamento (avalado polo orzamento), utilizaren só

⁶ O SEC95 obriga a que os orzamentos asuman a débeda e o déficit das empresas públicas se estas non cobren coas súas vendas cando menos o 50% dos custos de produción.

critérios políticos para a xestión e, ademais, estaren sometidas a un menor control parlamentario.

No que segue a continuación utilizaremos determinada información estatística que afecta parcialmente ó sector empresarial do Estado e ó da Comunidade Autónoma galega. No primeiro caso, as cifras dispoñibles fan referencia só ó proceso investidor das empresas públicas estatais, proceso caracterizado na actualidade por fortes dinámicas privatizadoras. No caso autonómico a situación resulta, paradoxalmente, inversa. Non só existe un notable afloramento de entidades, organismos, fundacións e sociedades mercantís nestes últimos anos, senón que a súa relevancia orzamentaria é significativa e crecente desde 1997.

A táboa 10 resume a estrutura do sector público empresarial do Estado que operaba en Galicia en 1996. Existen entidades públicas (RTVE), entidades de dereito público con personalidade xurídica propia que axustan a súa actividade ó ordenamento xurídico privado e sociedades estatais. En 1999 privatizáranse totalmente importantes sociedades estatais (Telefónica, Tabacalera, Argentaria) e tamén entidades de dereito público (Repsol, Endesa, Inespal, Barreras), quedando pendentes de facelo a curto prazo empresas tan importantes como Ence, Audasa, Santa Bárbara ou Iberia, asegura o Goberno español. A táboa 11 mostra como estas transaccións afectan negativamente ós investimentos do sector público empresarial.

Táboa 10.- Estructura do sector público empresarial do Estado, 1996

1. ENTIDADES PÚBLICAS
RTVE
2. ENTIDADES DE DEREITO PÚBLICO
Retevisión
SEPI (*)
SEPI-REPSOL (**)
Agencia Industrial del Estado (***)
Renfe
Sepes
Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima
Feve
3. SOCIEDADES ESTATAIS
AUDASA
EFE
Paradores de turismo
Tabacalera
Telefónica
Argentaria
(*) A Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) inclúe empresas como Inespal, Endesa, Iberia e Aviaco, Auxini, Redesa, Ence, etc.
(**) Inclúe as empresas do grupo Repsol.
(***) A Agencia Industrial del Estado fórmana empresas como Bazán, Astano, Barreras, Santa Bárbara, etc.

FONTE: Delegación do Goberno en Galicia: *Memoria de 1996*.

Agregando agora os investimentos públicos empresariais ós gastos de capital realizados por tódalas administracións do Estado nestes últimos anos, obtense unha información interesante que se recolle na táboa 12 e na gráfica 5. Estimamos que todo iso implicaría unha suba aproximada de 1 ou 2 puntos adicionais á relación gasto público/VEB mencionada ó principio do traballo.

Táboa 11.- Investimentos en Galicia do sector público empresarial do Estado, 1994-1998 (en millóns de pesetas)

	1994	1995	1996	1997	1998
Entidades públicas	19	35	42	33	47
Entidades de dereito público	28.783	31.191	26.734	17.441	5.147
Sociedades estatais	25.160	32.376	40.721	10.120	13.663
TOTAL	53.962	63.602	67.497	27.594	18.857
% VEB	1,4	1,5	1,5	0,6	0,4

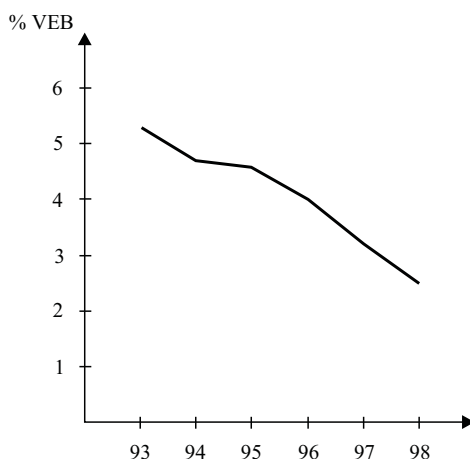
FONTE: Delegación do Goberno en Galicia. Elaboración propia.

Táboa 12.- Investimentos do Estado en Galicia, 1993-1998 (en millóns de pesetas)

SECTOR PÚBLICO	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Admóns. públicas	126.854	131.623	134.307	111.150	122.533	108.995
Empresas públicas	69.133	53.962	63.602	67.497	27.594	18.857
TOTAL	195.987	185.585	197.909	178.647	150.127	127.852
% VEB	5,3	4,7	4,6	4,0	3,2	2,5

FONTES: Delegación do Goberno en Galicia, Xunta de Galicia e DXCFT. Elaboración propia.

Gráfica 5.- Investimentos do Estado en Galicia, 1993-1998



No que respecta ó sector público empresarial autonómico, xa indicamos anteriormente que o seu afloramento se desenvolveu nos anos noventa, acentuando a súa relevancia orzamentaria a partir do ano 1997. A táboa 13 mostra cómo é a es-

tructura actual do sector, que integra a organismos autónomos, entidades públicas e sociedades mercantís con obxectivos e actividades diversas. En todo caso, a importancia cuantitativa destas entidades é moi desigual, xestionando o groso dos recursos un número moi reducido de empresas. Así, en 1999 unicamente catro empresas (SPI, Sogama, RTVG e Igape) administraban o 74% dos recursos contabilizados para tódalas entidades e sociedades mercantís da Comunidade Autónoma.

Táboa 13.- Estructura do sector publico empresarial autonómico, 1999

EMPRESAS PÚBLICAS
<i>ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIAIS/INDUSTRIAIS</i>
Instituto Galego da Vivenda e o Solo (IGVS)
Instituto Lácteo e Gandeiro de Galicia (ILGGA)
Instituto Galego das Artes Escénicas e Musicais (IGAEM)
<i>ENTIDADES PÚBLICAS</i>
Consello Económico e Social
Instituto Galego de Promoción Económica (IGAPE)
Centro Informático para Xestión Tributaria
Portos de Galicia
Obras e Servicios Hidráulicos
CRTVG
Fundación Hospital de Verín
Fundación Instituto Galego de Oftalmoloxía
Fundación Hospital V. Xunqueira
Fundación Hospital do Barbanza
Escola Galega de Administración Sanitaria
Foro Galego Iberoamericano de Saúde
<i>SOCIEDADES MERCANTÍS</i>
S. Desenvolvemento Comarcal
S. Centro de Supercomputación de Galicia
Centro Europeo de Empresas e Innovación
Sodiga
Sociedade Pública de Investimentos (SPI)
Xestur-A Coruña
Xestur-Lugo
Xestur-Ourense
Xestur-Pontevedra
GaliOil
Galicia Calidade
Xestión Enerxética de Galicia
Xenética Fontao
Xestión Plan Xacobeo
S. de Imaxe e Promoción Turística (Turgalicia)
Redes de Telecomunicacións Galegas (Rtegal)
Instituto Galego de Medicina Técnica
Sociedade Galega de Medio Ambiente (Sogama)

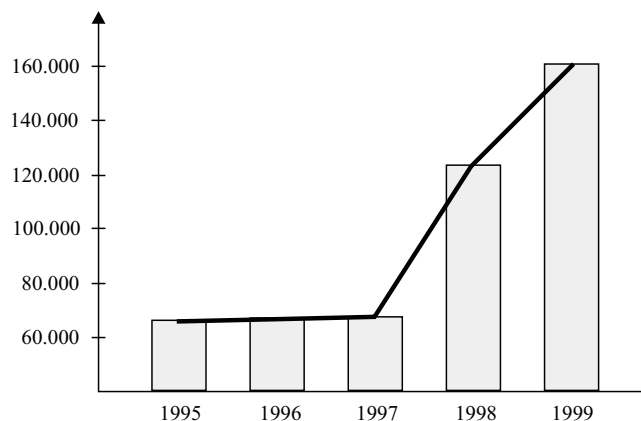
FONTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Finalmente, a táboa 14 ofrece unha perspectiva temporal dos recursos manexados por este subsector empresarial. Eses recursos proceden basicamente do orzamento autonómico, vía transferencias, así como da débeda avalada por el mesmo, xogando os prezos un papel marxinal no seu financiamento. Este feito introduce interrogantes e controversias inevitables polas consecuencias económicas e políticas que xera (Ezquiaga e Ferrero, 1997; Álvarez Corbacho, 1999). Como é fácil observar, parece que 1997 constitúe un punto de inflexión relevante no protagonismo institucional do subsector.

Táboa 14.- Orzamentos iniciais do sector empresarial autonómico, 1995-1999 (en millóns de pesetas)

	1995	1996	1997	1998	1999
Organismos autónomos	18.157	17.502	18.260	27.895	34.721
Entidades públicas	23.732	28.304	30.431	34.899	41.383
Sociedades mercantís	25.187	22.537	22.462	60.626	84.418
TOTAL	67.076	68.343	71.153	123.420	160.522

FONTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.



4. CONCLUSIÓNS XERAIS

Resumindo agora as principais conclusións obtidas nos distintos apartados do traballo, podemos subliñar unha vez máis as seguintes consideracións. En primeiro lugar, salientase o importante crecemento do gasto público protagonizado polo sector público galego durante o período analizado, así como tamén a súa incidencia no desenvolvemento económico e no benestar social. En segundo lugar, enfatízanse os efectos económicos derivados da súa dependencia financeira crónica e da escasa descentralización fiscal existente na actualidade. En terceiro lugar, constá-

tase o raquitismo orzamentario das corporacións locais galegas, así como unhas relacións intergubernamentais escasamente regradas que xeran efectos perversos para a saúde democrática do país. Finalmente, evidénciase a mingua do sector público empresarial do Estado, froito das privatizacións, xunto ó desenvolvemento do sector público empresarial da Comunidade Autónoma, xustificado por criterios de especialización e eficiencia, pero onde abundan os interrogantes e as críticas diversas. Sen quebrar estes estrangulamentos institucionais, dificilmente se poderá moderniza-lo país e xerar expectativas racionais de normalidade democrática tan asociadas ó século que agora nace.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1995): *La agonía del municipalismo gallego*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1996): “El sector público gallego: rasgos generales”, *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas. Galicia*, núm. 16.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1999a): “Nuevos aspectos de la financiación autonómica: balanzas fiscales, endeudamiento y clientelismo político”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 3. Universidade da Coruña.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1999b): “La financiación municipal española y portuguesa desde la perspectiva federal”, *Encontro Ibérico sobre Economía Pública Local e Regional*. (Non publicado). Universidade do Porto, Facultade de Economía.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.; REGO VEIGA, G. (1999): “Clientelismo político y gastos de capital en los municipios gallegos”, *Congreso de Economía de Galicia*. Santiago de Compostela: IDEGA. (Publicado en *Hacienda Pública Española*, núm. 150).
- ARGIMÓN, I.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1987): *Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España 1980-1984*. (Documentos de Trabajo, núm. 1). Fundación FIES.
- BANDRÉS, E. (1991): “Progresividad, equidad y efectos distributivos de los gastos sociales en España”, *Hacienda Pública Española*, núm. 117.
- BARBERÁN, R.; BOCH, N.; CASTELLS, A.; ESPASA, M.; RODRIGO, F. (1999): “La actuación de la administración pública central desde la perspectiva regional: balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas”, *Revista de Economía Aragonesa*, núm. 6-7.
- BIRD, R.M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- BOCH ROCA, N. (1992): “Descentralización y corresponsabilidad fiscal. Un test para los gobiernos subcentrales españoles”, *Hacienda Pública Española*, núm. 1, (monográfico).
- CASTELLS, A. (1999): “Las relaciones fiscales de Cataluña con España: algunas reflexiones en el contexto europeo”, en: *Cataluña y España. Una relación económica y fiscal a revisar*. Barcelona: Omnium Cultural.
- CARAMÉS VIÉITEZ, L.; LAGO PEÑAS, S. (1998): “Saldos fiscales regionales y actividad productiva en las comunidades autónomas: el caso gallego”, *Congreso de Economía de Galicia*. Santiago de Compostela: IDEGA.

- EZQUIAGA, I.; FERRERO, A. (1997): “Descentralización espuria vs. ortodoxa: el caso de las comunidades autónomas”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 128-129.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (1999): “Os efectos dos cambios demográficos no gasto social (Galicia 1991-2026)”, *Congreso de Economía de Galicia*. Universidade de Santiago de Compostela, IDEGA.
- KING, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LAGO PEÑAS, S. (1999): *Redistribución y estabilización macroeconómica en las regiones españolas: 1967-1993*. (Documentos de Trabajo, núm. 2). Universidade de Santiago de Compostela, Departamento de Economía Aplicada.
- MCLURE, CH.E. (1983) (ed.): *Tax Assignment in Federal Countries*. Camberra: Australian National University.
- MONASTERIO, C. (1997): “El sistema de financiación autonómica para el período 1997- 2001: una reforma incompleta”, *Economistas*, núm. 74.
- MONASTERIO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. 2ª ed. Barcelona: Ariel.
- MUSGRAVE, R.A. (1961): “Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism”, en: *Public Finances: Needs, Source and Utilization*. NBER, Princeton University Press.
- MUSGRAVE, R.A. (1983): “Who Should Tax, Where and What?”, en Ch.E. MCLURE [ed.]: *Tax Assignment and Federal Countries*. Camberra, ANU.
- NEUMARK, F. (1974): *Principios de la imposición*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- OATES, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- OLSON, M. (1969): “The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government”, *American Economic Review*, vol. 59, núm. 2.
- PÉREZ TOURINO, E. [dir.]: *Infraestructuras y desarrollo regional: efectos económicos de la autopista del Atlántico*. Madrid: Cívitas.
- PRADA BLANCO, A. (1999): *Economía de Galicia*. Vigo: Xerais.
- REIG, E.; PICAZO, A.J. (1997): *Capitalización y crecimiento de la economía gallega*. Bilbao: Fundación BBV.
- RUIZ HUERTA, J.; LÓPEZ LABORDA, J. (1994): “Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión sobre la experiencia española”, *Hacienda Pública Española*, 2, (monográfico).
- SERRANO SANZ, J.M. [dir.] (1995): *Las administraciones públicas centrales y la economía aragonesa. Una estimación de la balanza fiscal*. Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón.
- SOLÉ VILANOVA, J. (1993): “La corresponsabilidad fiscal en el análisis comparado”, en C. Monasterio y J. Suárez: *Financiación autonómica e corresponsabilidad fiscal*. Bilbao: Fundación BBV.
- VV.AA.: *La economía gallega. Informe*. IDEGA / Fundación Caixa Galicia. (Varios años).
- ZUBIRI, I. (1987): “Sobre la distribución de recursos en un sistema federal”, *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31.