

## O FINANCIAMENTO MUNICIPAL GALEGO: REFORMAS INAPRAZABLES

JOAQUÍN ÁLVAREZ CORBACHO  
Departamento de Economía Aplicada  
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais  
Universidade da Coruña

*Recibido:* 22 de marzo de 2002

*Aceptado:* 18 de setembro de 2002

---

**Resumo:** *Un trazo característico do municipalismo galego é o seu raquitismo orzamentario e fiscal. Este trazo explícase pola presenza de políticas clientelares extensivas. O traballo mostra a distribución destes recursos públicos mediante convenios, propoñendo á súa vez ideas alternativas para mellora-la facenda local de Galicia.*

**Palabras clave:** *Orzamento / Facenda local / Clientelismo / Convenios entre administracións públicas / Estabilidade orzamentaria / Solidariedade territorial.*

### **THE LOCAL PUBLIC FINANCE IN GALICIA: A NECESSARY REFORM**

**Abstract:** *One feature characterizing the Galician municipalism is its budget and fiscal atrophy. These features can be explained through the existence of a policy of subsidies distributed in a clientism way. The paper exposes the subsidies organised via agreements and it proposes an alternative idea to local public finance in Galicia.*

**Keywords:** *Budget / Local public finance / Clientelism / Public agreements / Budget stability / Territorial solidarity.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Este traballo ofrece un conxunto de reflexións sobre tres aspectos do financiamento municipal que consideramos relevantes pola súa calidade e polo seu interese social. En primeiro lugar, reitéranse aqueles trazos máis singulares, atípicos e recorrentes que caracterizan os ingresos orzamentarios dos municipios galegos. En segundo lugar, considéranse tamén determinados aspectos do Fondo Autonómico de Cooperación Local, incluíndo os cambios normativos que experimenta na actualidade. Finalmente, sublíñase a posible incidencia da Lei de estabilidade orzamentaria na actividade investidora dos entes locais, así como os seus efectos políticos e financeiros. O traballo conclúe incorporando unha serie de propostas básicas sobre o financiamento dos municipios galegos que teñen a súa orixe e fundamento nos problemas e deficiencias previamente mencionados.

## 2. FINANCIAMENTO MUNICIPAL: ASPECTOS XERAIS

“Dime cómo funcionan os teus municipios e direiche en qué país vives” é unha expresión singular que resume de modo intelixente a incidencia da Administración

local no progreso e no benestar dos pobos. Porque os municipios prestan servicios que afectan á calidade de vida cidadá, ordenan a convivencia no territorio, protexen o medio natural e o patrimonio cultural, desenvolven proxectos estratéxicos e constitúen, ademais, unha magnífica escola de educación democrática.

Son obxectivos ambiciosos que en boa medida explican as lamentacións eternas dos alcaldes ante a escaseza de recursos dispoñibles. A crónica insuficiencia financeira dos municipios españois proxéctase historicamente como un desaxuste estrutural entre o posible e o desexable, desequilibrio motivado por factores que empuñan o gasto (proximidade da Administración ó cidadán e lexislación laxa sobre competencias locais) e tamén por aspectos que dificultan o ingreso (custo político e resistencia fiscal do contribuínte). Esta presión contradictoria explica en boa medida por qué determinados municipios prestan ás veces máis servicios dos que en realidade lle corresponden (Chavero e Tarrach, 1990; Álvarez Corbacho, Monasterio Escudero e Suárez Pandiello, 1998)

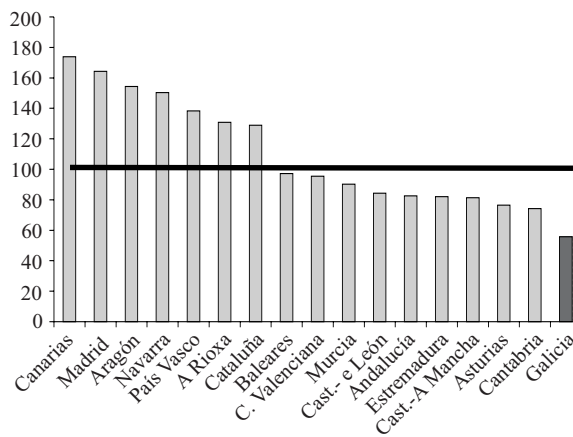
Pois ben, operando neste contexto político e normativo de carácter xeral, os municipios galegos constitúen un caso particular, unha singularidade estraña, unha patoloxía que interesa coñecer, analizar e superar polos seus efectos negativos na equidade, na asignación dos recursos públicos e na modernización do país. Escenificarémo-la situación mediante unha obra desenvolvida en tres actos e un epílogo.

Acto primeiro. Levántase o pano e as gráficas do orzamento medio en municipios menores de 50.000 habitantes, ordenados por comunidades autónomas e estratos de poboación, aparecen danzando e exhibindo os seus encantos. As cifras exprésanse en pesetas *per cápita* para efectuar comparacións e relaciónanse coa cifra media española (100) en termos de porcentaxe (gráficas 1, 2 e 3). Galicia destaca axiña porque os seus municipios son a inmensa maioría (98% do total) e porque locen unha estatura raquítica e traxicómica. Galicia ten os orzamentos máis baixiños de tódalas comunidades autónomas (a penas superan a metade da media española), con cifras que resultan escandalosas para os municipios menores de 5.000 habitantes. As porcentaxes con respecto a Canarias (32%), a Madrid (34%), a Navarra (37%) ou a Cataluña (43%) son ben ilustrativas. Pero os orzamentos danzan ignorando a súa descalcificación e ananismo estrutural. Son datos obxectivos e recorrentes que negan o discurso da converxencia (Álvarez Corbacho, 1995). Atopámonos así ante uns ingresos moi desiguais, regulados por unha lexislación común, que sen dúbida deberían explicarse mellor. Cae o pano deixando inquieto e preocupado ó espectador.

Acto segundo. Levántase de novo o pano e aparece outra perspectiva orzamentaria que completa a anterior. Agora os municipios compáranse entre si dentro de cada comunidade autónoma. Galicia volve da-la nota. Volve ser outra vez sitio distinto (cadro 1). As diferencias orzamentarias entre as cidades (50.000-500.000 habitantes) e o resto de municipios son as máis amplas de todas. Ademais de ananos, os orzamentos dos municipios galegos son tamén duais ou asimétricos, cir-

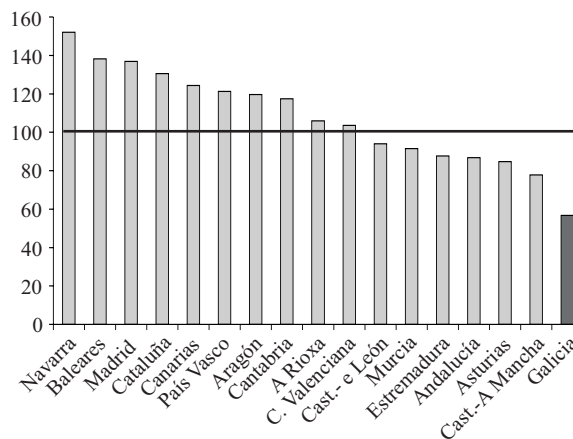
cunstancia que provoca a aparición de espazos de convivencia estraños e distantes. Esta situación non existe noutras comunidades autónomas, onde a relación entre poboación municipal e ingresos orzamentarios é máis gradual e lóxica. A curiosidade intelectual do espectador excítase mentres cae o pano. ¿Que razóns explican estes feitos? ¿Que brechas se están xerando? ¿Cara a onde camiña Galicia con municipios tan singulares?

**Gráfica 1.-** Orzamentos iniciais en municipios con menos de 5.000 habitantes, 1999 (en porcentaxe; 100 media española)



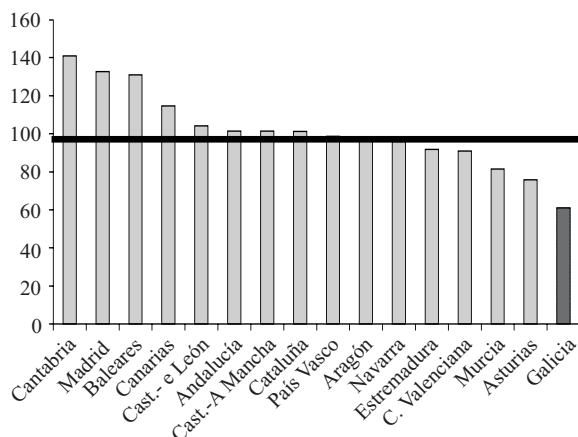
FONTE: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

**Gráfica 2.-** Orzamentos iniciais en municipios entre 5.000 e 20.000 habitantes, 1999 (en porcentaxe; 100 media española)



FONTE: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

**Gráfica 3.-** Orzamentos iniciais en municipios entre 20.000 e 50.000 habitantes, 1999 (en porcentaxe; 100 media española)



FONTE: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

**Cadro 1.-** Ingresos municipais en Galicia e España, 1998 (en pesetas *per cápita*)

TRAMOS DE POBOACIÓN	GALICIA	ESPAÑA	G/E 100
1. Menores de 50.000	60.013	105.487	56,9
2. Cidades (50.001 – 500.000)	93.349	107.923	86,5
(1) / (2) . 100	64,3	97,7	--

FONTE: Orzamentos liquidados e Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

Acto terceiro. A subida do pano ofrece agora unha coreografía máis sofisticada. Cómpre dar argumentos e iso esixe coñecer primeiro cómo son os distintos ingresos que integran o orzamento municipal. Os ingresos por tributos propios (TP), por endebedamento (END) e de carácter patrimonial (OUTROS) pertencen ó ámbito de decisión interno e teñen límites normativos concretos. Os ingresos por transferencias (TRAN) dependen de decisións alleas. Todo iso configura a dimensión económica do orzamento. Como mostra o cadro 2, os ingresos que proceden de decisións internas explican o 80% do raquitismo orzamentario municipal, sendo a inhibición tributaria o factor clave ou máis relevante. As subvencións, que en parte tamén dependen do esforzo fiscal, explican o resto. Dito noutros termos, os orzamentos dos municipios galegos son raquícos, duais e dependentes por decisión propia; porque utilizan pouco a capacidade tributaria e aínda menos os recursos urbanísticos, ó contrario do que sucede nas cidades (e nalgún municipio singular), que ofrecen a este respecto comportamentos máis homoxéneos. As consecuencias destes feitos son dramáticas para o municipalismo galego.

**Cadro 2.- Ingresos municipais 1998 (en pesetas *per cápita*)**

a) 20.000-50.000 HABITANTES					
Concepto	Galicia	España	G/E	G-E	Índice
TP	29.605	56.686	52,2	-27.081	61
TRAN	24.895	34.413	72,3	-9.518	21
END	3.871	10.727	36,1	-6.856	15
OUTROS	4.355	5.484	71,4	-1.129	3
TOTAL	62.726	107.310	58,5	-44.584	100

b) 10.000-20.000 HABITANTES					
Concepto	Galicia	España	G/E	G-E	Índice
TP	28.946	55.656	52,0	-26.710	57
TRAN	28.583	37.203	76,8	-8.620	19
END	4.144	10.081	41,1	-5.937	13
OUTROS	1.789	6.988	25,6	-5.199	11
TOTAL	63.462	109.928	57,7	-46.466	100

c) MENORES DE 10.000 HABITANTES					
Concepto	Galicia	España	G/E	G-E	Índice
TP	17.915	44.356	40,3	-26.441	59
TRAN	36.464	45.955	79,3	-9.491	21
END	2.039	6.496	31,4	-4.457	10
OUTROS	995	5.586	17,8	-4.591	10
TOTAL	57.413	102.393	56,0	-44.980	100

FONTE: Orzamentos liquidados e Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

Pero isto é só unha parte da historia. Interesa coñecer tamén por qué existe esa inhibición fiscal tan acusada cando a renda dispoñible por habitante dos galegos é o 91% da media española, cando os valores catastrais se aproximan a esa media, cando o custo unitario dos servizos locais tende a ser elevado (por orografía e dispersión poboacional) e cando outros elementos de capacidade tributaria son igualmente similares ás cifras medias españolas. Algo adicional debe estar pasando que non se quere dicir ou denunciar. Ese algo constitúe o epílogo desta peculiar opereta e será exposto a continuación.

Epílogo. A obra finaliza exhibindo unha paisaxe falsamente bucólica. Una nube gris circula lenta sobre o mapa municipal galego repartindo favores de forma calculada e clientelar. A nube chámase Administración autonómica (as deputacións son agora modestas nubeciñas) e utiliza o convenio como arma arreboladiza e discrecional. Os datos corresponden ó período 1998-1999. Os recursos canalizados pola vía dos convenios (inclúense tamén os convenios anteriores con incidencia nos ditos exercicios) suman 29.490 millóns de pesetas. A súa distribución entre as deputacións provinciais (cadro 3) ofrece unha desigualdade relevante merecedora de explicación política. O cadro 4 proporciona información máis ampla mostrando os gobernos locais beneficiados en función do partido político do alcalde ou presidente da entidade que asina o convenio. As cifras obtidas son radicalmente desiguais e tamén deberían explicarse. Finalmente, o cadro 5 completa a información anterior ó mostrar cómo se distribúe a poboación galega por goberno municipal antes e des-

pois das eleccións de 1999. Os resultados son concluíntes. O convenio é o elo perdido que pecha un círculo de ferro asfíxante. Os orzamentos son ananos e asimétricos porque existe inhibición fiscal, pero existe inhibición fiscal porque abundan as subvencións e as axudas discrecionais que, ademais, só en parte recolle a contabilidade municipal.

**Cadro 3.-** Convenios entre consellerías e deputacións provinciais, 1998-1999 (en millóns de pesetas)

CONSELLERÍAS	A CORUÑA	LUGO	OURENSE	PONTEVEDRA	TOTAL
Política Territorial	-	648,3	1.637,4	1.618,2	3.903,9
Familia	-	44,0	14,4	15,0	73,4
Sanidade	1,7	15,1	2,5	6,7	26,1
Industria	-	120,0	-	50,0	170,0
Cultura	4,5	45,5	52,1	188,4	290,5
Educación	-	17,0	17,0	17,0	51,0
Medio Ambiente	-	-	-	-	-
Xustiza	-	40,5	145,8	-	186,3
Agricultura	-	-	25,0	60,5	85,5
Presidencia	-	9,3	15,0	-	34,3
Pesca	-	-	-	-	-
TOTAL	6,2	949,7	1.909,2	1.955,8	4.821,0

FONTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

**Cadro 4.-** Convenios entre consellerías e gobernos locais, 1998-1999 (en millóns de pesetas)

CONSELLERÍAS	PP	%	PSOE	%	BNG	%	OUTROS	%	TOTAL	%
Política Territorial	17.218,1	96,3	594,6	3,3	33,0	0,2	25,0	0,1	17.870,6	100
Familia	2.713,8	93,9	152,2	5,3	7,8	0,3	16,5	0,6	2.890,5	100
Sanidade	2.180,1	78,8	433,1	15,7	87,7	3,2	64,0	2,3	2.765,0	100
Industria	1.700,3	97,2	6,0	0,3	-	-	43,0	2,5	1.749,3	100
Cultura	1.519,7	88,0	146,1	8,5	42,6	2,5	19,2	1,1	1.727,6	100
Educación	700,1	78,6	69,3	7,0	195,3	19,9	18,2	1,9	982,8	100
Medio Ambiente	462,6	60,7	218,0	28,6	46,5	6,1	35,3	4,6	762,4	100
Xustiza	437,3	99,5	2,0	0,5	-	-	-	-	439,3	100
Agricultura	153,5	99,5	-	-	-	-	0,7	0,5	154,2	100
Presidencia*	132,1	91,2	8,6	6,0	2,0	1,4	2,2	1,5	144,8	100
Pesca	2,0	50,0	2,0	50,0	-	-	-	-	4,0	100
TOTAL	27.219,6	92,3	1.631,9	5,5	414,9	1,4	224,1	0,8	29.490,5	100

\* Inclúe 42,2 millóns de subvencións.

FONTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

**Cadro 5.-** Poboación galega e goberno municipal

GOBERNO MUNICIPAL	HABITANTES (A)	%	HABITANTES (B)	%
PP	1.818.134	66,7	1.202.481	44,1
PSOE	676.700	24,8	863.407	31,7
BNG	95.765	3,5	513.086	18,8
OUTROS	133.945	4,9	145.570	5,3
	2.724.544	100,0	2.724.544	100,0

(A): antes do 15 de xuño de 1999; (B) despois do 15 de xuño de 1999.

Pero os recursos obtidos pola vía dos convenios non son todos. Os municipios galegos reciben tamén da Comunidade Autónoma subvencións diversas, ingresos procedentes do Fondo de Cooperación Local (FCL), así como outros investimentos e axudas financiadas con Fondos Europeos (FE) e co Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) que afectan ás súas competencias exclusivas ou compartidas. Así, no período mencionado (1998-1999), os recursos do FCL andaron preto dos 9.000 millóns de pesetas, mentres que os investimentos financiados con FCI/FE se aproximaron ós 20.000 millóns. En total, 60.000 millóns, o que equivale a unha cifra media no período analizado que oscila en torno a 30.000 millóns de pesetas anuais<sup>1</sup>.

### 3. A COOPERACIÓN AUTONÓMICA LOCAL

Aínda que o primeiro programa de cooperación local se aproba na Lei 1/1987, de 10 de abril, de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia, é o Decreto 373/1990, de 31 de maio, quen crea o Fondo de Cooperación Local (FCL), a Comisión Galega de Cooperación Local (órgano estable de coordinación e colaboración entre administracións) e quen propicia ademais unha distribución dos recursos orzamentados por exercicio mediante a aplicación de criterios diversos en dúas fases distintas: unha distribución provincial previa e unha distribución municipal posterior dentro de cada provincia. O FCL fundamentouse teoricamente (ata o exercicio 2002) na cooperación e na solidariedade territorial, beneficiou ós municipios menores de 50.000 habitantes e a súa contía oscilou entre os 3.000 e os 4.500 millóns de pesetas/ano na década dos anos noventa (Rego Veiga, 1998; Ramos Mulero, 1994).

As ponderacións e os criterios de reparto do FCL foron aprobados pola Comisión 3ª de Economía, Facenda e Orzamentos do Parlamento de Galicia (maio de 1991), criterios posteriormente ratificados na Comisión Galega de Cooperación Local e aplicados con lixeiras modificacións nos anos seguintes. O cadro 6 mostra as porcentaxes que resultan da distribución provincial previa<sup>2</sup>, expresando a continuación os criterios e ponderacións utilizados para o reparto municipal.

**Cadro 6.-** Distribución provincial do FCL

PROVINCIA	PORCENTAXE
A Coruña	19,0
Lugo	30,3
Ourense	32,0
Pontevedra	18,7
Total	100,0

<sup>1</sup> Datos similares ós estimados anteriormente por Álvarez Corbacho e Rego Veiga (1999).

<sup>2</sup> Esta distribución previa utiliza e pondera variables provinciais con respecto ó total de Galicia (poboación, superficie, número de municipios menores de 50.000 habitantes, ingresos correntes por habitante deses municipios e renda *per cápita*).

Unha vez determinada a cota provincial, o reparto municipal en cada provincia conséguese aplicando a seguinte fórmula:

$$SUB_i = \left( 0,15 \frac{P_i}{P_h} + 0,20 \frac{S_i}{S_h} + 0,20 + \frac{E_i}{E_h} + 0,15 \frac{\frac{RFD_i}{RFD_h}}{\sum_{i=1} \frac{RFD_h}{RFD_i}} + 0,30 \frac{\frac{FCL}{FCL_i}}{\sum_{i=1} \frac{FCL}{FCL_i}} \right) * CP_h$$

onde  $SUB$  é a subvención municipal,  $P$  a poboación,  $S$  a superficie,  $E$  as entidades singulares de poboación,  $RFD$  a renda familiar dispoñible,  $FCL$  os ingresos de cooperación local e  $CP$  a cota de reparto provincial. Os subíndices  $i$  e  $h$  fan referencia a un ámbito municipal singular e ó ámbito municipal agregado da provincia (municipios menores de 50.000 habitantes).

O FCL formulouse deste xeito como un instrumento de lexitimación institucional e de solidariedade territorial aparente, circunstancia que non impide realizar certas obxeccións relevantes que afectan á súa primeira etapa de funcionamento. Estas críticas ou obxeccións son as seguintes:

- a) A distribución provincial previa dos recursos do FCL xera efectos perversos para o conxunto de municipios galegos. Así, en 1994 existían nas provincias de Lugo e de Ourense 45 municipios cunha renda dispoñible por habitante igual ou maior cá cifra media de Galicia, mentres que nas provincias da Coruña e de Pontevedra se localizaron 138 municipios con renda dispoñible *per cápita* igual ou menor cá cifra media galega. Pois ben, a subvención por habitante que obtiveron os municipios primeiros do FCL foi moi superior á recibida polos segundos, efecto perverso que provoca a distribución provincial previa mencionada con anterioridade e que ten difícil xustificación nun fondo de carácter municipal.
- b) O FCL reforza de modo significativo o protagonismo político e institucional das deputacións de Lugo e de Ourense, tanto pola contía dos recursos recibidos como polas funcións atribuídas na intermediación e xestión dos proxectos municipais. O feito de que as transferencias netas entre estas deputacións e os seus respectivos municipios dean un saldo a favor das primeiras evidencia un control singular e un paternalismo político dificilmente xustificable desde a defensa da autonomía municipal. Pero ámbalas dúas provincias suman o 26% da poboación galega, mentres os seus deputados representan o 39% do Parlamento de Galicia.
- c) Engadiremos, por último, que a funcionalidade orixinaria do FCL (cooperación e solidariedade territorial) está na actualidade desvirtuada e deteriorada polo escaso peso relativo que ten este (15%) dentro do volume total de recursos autonómicos que reciben os municipios. O 85% restante distribúese con menor trans-



parencia e maior discrecionalidade (mediante convenios, investimentos e axudas diversas), o que altera significativamente a distribución orixinaria do FCL.

Na actualidade (Lei 2/2002, de 29 de abril, de orzamentos da Comunidade Autónoma galega) producíronse cambios normativos relevantes para converte-lo FCL nun mecanismo de participación nos tributos da Comunidade Autónoma, figura prevista na Constitución española (artigo 142) e esixida na Lei 5/1977 de Administración local de Galicia<sup>3</sup> e que incorpora tamén de forma transitoria recursos para atende-la cooperación local en municipios con poboación inferior a 15.000 habitantes. Isto é, nun mesmo instrumento (FCL) fúndense (e confúndense) suficiencia financeira e solidariedade. En breve prazo, nin iso.

Os criterios e ponderacións mínimos (que completará e aprobará a Comisión Galega de Cooperación Local) para o reparto de recursos que benefician a tódolos municipios segundo criterios de suficiencia financeira expóñense no cadro 7. Do reparto solidario aínda nada se sabe. Pero os municipios teñen ingresos futuros garantidos non inferiores ós recibidos no exercicio anterior. Todo iso presenta, ó noso xuízo, obxeccións fundadas que resumiremos a continuación.

**Cadro 7.-** Criterios e ponderacións mínimas do FCL

CRITERIOS	PONDERACIÓNS (%)
Poboación	65
Superficie	10
Entidades de poboación	3
Esfuerzo fiscal	5

Unha obxección é reitera-la confusión e debilidade funcional que se produce cando un instrumento como o FCL atende obxectivos tan dispares (suficiencia financeira e solidariedade). Outra é que a solidariedade decaía paulatinamente ata extinguirse no ano 2005. A terceira crítica é que o FCL segue representando unha porcentaxe moi reducida de tódolos recursos autonómicos que benefician ós municipios. Do resto (subvencións, convenios, axudas diversas) nada se di, lexitimando de novo un reparto discrecional que altera radicalmente calquera fin perseguido coa distribución regrada. Finalmente, tamén resulta cuestionable a utilidade da variable esforzo fiscal, porque ten unha ponderación reducida e porque sempre se garanten recursos superiores ós do exercicio anterior. En vez de incentiva-lo esforzo fiscal con subvencións xenerosas, favorecendo así a converxencia orzamentaria, óptase unha vez máis por ignorar ese mal endémico do municipalismo galego que é o raquitismo orzamentario e a inhibición fiscal que o sustenta.

<sup>3</sup> Véxase tamén o Decreto 260/2001, de 4 de outubro, que desenvolve a disposición adicional oitava da Lei 5/2000 de medidas fiscais e de réxime orzamentario e administrativo da comunidade autónoma.

#### 4. LEI DE ESTABILIDADE ORZAMENTARIA E FINANCIAMENTO MUNICIPAL

A Lei xeral de estabilidade orzamentaria (LEO)<sup>4</sup> ten por obxecto garantir que nos próximos anos (afectará por vez primeira ós orzamentos públicos de 2003) o equilibrio orzamentario sexa a norma esixida para a elaboración, aprobación e execución dos orzamentos de tódalas administracións e empresas públicas. Neste sentido o goberno, por proposta do Ministerio de Facenda, fixará o obxectivo de estabilidade orzamentaria para as entidades locais, encargándose ademais de velar polo seu cumprimento. Se ese obxectivo non se consegue, as entidades locais están obrigadas a elaborar un plan económico-financeiro para a súa corrección, plan que aprobará o pleno da corporación antes da súa remisión ó Ministerio de Facenda. O cadro 8 resume os aspectos básicos desta lei.

##### Cadro 8.- Lei xeral de estabilidade orzamentaria. Entidades locais

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <i>As entidades locais deberán axustar os seus orzamentos ó obxectivo marcado de estabilidade orzamentaria.</i></li> <li>2) <i>O Goberno, por proposta do Ministerio de Facenda, fixaralle-lo obxectivo de estabilidade orzamentaria ás entidades locais, logo do informe da Comisión Nacional de Administración Local. Este obxectivo debe ser aprobado polas Cortes Xerais.</i></li> <li>3) <i>O incumprimento do mencionado obxectivo obrigará ás entidades locais a elaborar, no prazo de tres meses, un plan económico-financeiro a medio prazo para corrixi-lo desequilibrio. Este plan debe aprobarse polo pleno da corporación e o seu seguimento compete ó Ministerio de Facenda.</i></li> <li>4) <i>A autorización para realizar operacións de crédito e emisión de débeda está suxeita ó cumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria, concedéndose esa autorización cando o plan económico-financeiro permita o equilibrio orzamentario en tres exercicios como máximo.</i></li> <li>5) <i>Cando as sociedades mercantís e demais entes de dereito público dependentes das entidades locais incorran en perdas, están obrigadas a elaborar un informe de xestión, dirixido ó pleno da corporación, explicando as súas causas e establecendo, se é o caso, un plan de saneamento para a súa aplicación no medio prazo.</i></li> </ol> |
|---|

A estabilidade orzamentaria, entendida como situación de equilibrio ou superávit (capacidade de financiamento) de tódalas administracións públicas e de equilibrio financeiro para o resto dos axentes públicos, aparece así como un elemento central e controvertido da política orzamentaria do Goberno á hora de conseguirla estabilidade económica, o crecemento e a converxencia real cos países europeos máis avanzados (Buitter, Corsetti e Roubini, 1993; Roldán Alegre, 1998; González-Páramo, 2001; Utrilla e Urbano, 2001), porque o desenvolvemento e a converxencia de Galicia se asocian á súa capitalización intensa e urxente, isto é, ó aumento significativo de investimentos públicos en capital físico, humano e tecnolóxico. Por iso cómpre analiza-los criterios utilizados para contabiliza-lo déficit público (evitando a enxeñería financeira), así como considerar tamén os efectos económicos e políticos que a LEO introduce, de forma singular e contradictoria (con elementos

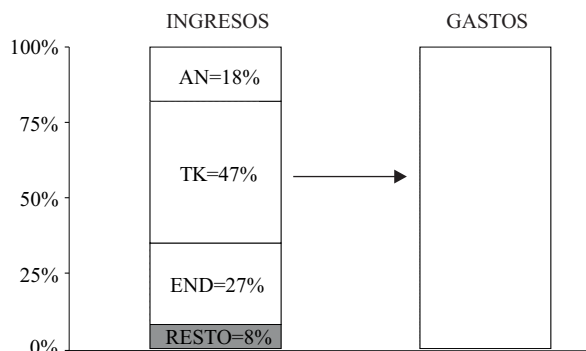
<sup>4</sup> Lei 18/2001, de 12 de decembro, e Lei orgánica 5/2001, de 13 de decembro, complementaria da anterior. Véxanse tamén os comentarios de Calle Sáiz e Gonzalo González (2001) ó proxecto da lei.

de ilusión fiscal), no crecemento económico do país, na riqueza neta das administracións e na propia conta de capital dos municipios galegos (Barea e Dizey, 1995; Easterly, 1999; Albi, 2000; Costa Campi, 2002). Tres efectos relevantes mencionaremos a continuación:

- a) A LEO reforza aínda máis a dependencia financeira dos municipios e polo tanto consolida calquera poder clientelar establecido. Lembremos que o financiamento dos investimentos públicos se realiza basicamente mediante tres segmentos de ingresos: aforro neto (AN), transferencias de capital (TK) e endebedamento (END). Tamén existen outros ingresos menores e máis aleatorios que proceden de alleamentos patrimoniais (RESTO). Os gastos clasifícanse á súa vez en investimentos reais (IR) e transferencias de capital (TC). Pois ben, se a débeda que cobre a necesidade de financiamento queda prohibida e se o aforro neto dos municipios galegos continúa en estado anémico, os investimentos dependerán cada vez máis das transferencias de capital e do poder político que as outorga. A gráfica 4 mostra como foi a conta de capital agregada dos municipios galegos en 1998<sup>5</sup>.
- b) Ademais, a LEO abre as portas para que o capital privado entre con forza no sector público mediante fórmulas diversas. Estas fórmulas permiten financiar infraestructuras e equipamentos a cambio dun prezo, así como xestionar múltiples servizos locais. As concesións administrativas, o sistema alemán de “chave en man” ou o sistema anglosaxón de “peaxe na sombra” (*shadow toll*), son algunhas delas. Os arrendamentos financeiros (*leasing*, *renting* ou *confirming*) son outros modos de penetración da empresa privada no mundo local, situación que non sempre é xustificable en termos de contía, distribución ou natureza do servizo afectado.
- c) Finalmente, a LEO estaría penalizando os municipios que xestionaron con prudencia e racionalidade os recursos públicos, dispoñendo na actualidade dunha facenda saneada, fronte a outras entidades que administraron os orzamentos con menor rigor e utilizaron a débeda de forma máis intensa (o endebedamento para financiar amortizacións futuras non está prohibido). En todo caso, a lexislación vixente ofrece xa cautelas e esixencias suficientes para tutela-la solvencia financeira municipal. Prohibi-lo endebedamento a unha entidade local con facenda saneada pode resultar tan inxusto como probablemente ineficiente.

---

<sup>5</sup> A cifra media de transferencias de capital nos municipios galegos menores de 10.000 habitantes supuxo en 1998 o 71% dos ingresos totais da conta de capital. Véxase tamén Estévez Cepeda (1996).

**Gráfica 4.-** Conta de capital. Orzamentos municipais, 1998

FONTE: Orzamentos liquidados e Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

## 5. CONCLUSIÓNS: PROPOSTAS DE REFORMA

Expostos xa algúns problemas financeiros relevantes do municipalismo galego, propóñense a continuación unha serie de medidas que estimamos útiles para a súa corrección. Así, o financiamento municipal esixe, ó noso xuízo, afrontar de forma inaprazable dúas cuestións previas que afectan ó núcleo duro do sistema e que xa non poden ignorarse por máis tempo. A primeira subliña e insiste nas causas que explican e reproducen o raquitismo orzamentario municipal. Sen afrontar e corrixir gradualmente ese problema estrutural, calquera medida reformista será sempre transitoria e ineficaz. A segunda cuestión é coñece-la contía e distribución dos recursos que reciben os municipios doutras administracións, organismos autónomos, entes e empresas públicas, xa sexa mediante convenios, fondos, subvencións, investimentos e axudas diversas. A transparencia e as regras son aquí decisivas.

Cómpre lembrar, igualmente, que o raquitismo orzamentario municipal, e a inhibición tributaria que os sustenta, é máis un problema político ca económico. Non estamos ante unha patoloxía parcial ou individualizada que poida resolverse subindo os impostos de un ou de varios municipios. O problema aféctalle ó conxunto do sistema e desde esa perspectiva cómpre resolvelo. Por iso propóñense cinco liñas de reforma substantivas que fan referencia á suficiencia financeira e á solidariedade municipal<sup>6</sup>. A súa aplicación podería graduarse nun horizonte de tres a cinco anos. Estas medidas son as seguintes:

- 1) Os concellos deberían financiar de maneira progresiva o custo dos servizos individualizados mediante taxas e prezos públicos. Estes servizos carecen de dimensión redistributiva significativa para xustificar a incorporación permanente

<sup>6</sup> Estas medidas complementan a lexislación xeral que regula as facendas locais.

de prezos políticos. A eficiencia e a equidade esixen, neste caso, que o usuario financie na súa totalidade o seu custo.

- 2) Urxe deseñar programas de converxencia tributaria municipal. O papel da comunidade autónoma é aquí decisivo. Estes programas, de carácter opcional, deberían fundamentarse en obxectivos e prazos concretos (aproximación das cifras fiscais do municipio ó 80% ou 90% da cifra media española nun prazo de 3/5 anos), incentivando o esforzo tributario municipal con subvencións xenerosas.
- 3) Tamén é urxente (por obriga legal) desenvolver en toda a súa extensión o título VIII da Lei 5/1997, de 22 de xullo, de Administración local de Galicia. Neste sentido, sería desexable a creación dunha verdadeira participación municipal nos tributos da comunidade autónoma, unha vez coñecido o volume de recursos manexados con anterioridade. Por iso a participación non debería ser inferior ó 3% dos ingresos contabilizados nos capítulos un, dous e tres do orzamento autonómico. Estes ingresos teñen carácter incondicionado, deben distribuírse con criterios de necesidade e son, obviamente, diferentes ós ingresos de solidariedade que canaliza o fondo de cooperación local.
- 4) O FCL mencionado no artigo 332 da Lei 5/1997 debería manterse e integrarse cos programas de cooperación local que protagoniza o Estado a través das deputacións provinciais. A súa finalidade consistiría en atender só a cooperación e a solidariedade territorial, potenciando e coordinando así obxectivos comúns de distintas administracións.
- 5) Conviría, por último, flexibiliza-la Lei xeral de estabilidade orzamentaria (a través do seu desenvolvemento regulamentario ou introducindo modificacións legais) para os efectos de permitir que as entidades locais con facenda saneada puideran endebedarse ata os límites establecidos pola lexislación vixente.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBI IBÁÑEZ, E. (2000): *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona: Ariel.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1995): *La agonía del municipalismo gallego*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.; MONASTERIO ESCUDERO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998): *Déficit y endeudamiento en las haciendas territoriales españolas*. Santiago de Compostela: Fundación Caixa Galicia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.; REGO VEIGA, G. (1999): "Clientelismo político y gastos de capital en los municipios gallegos", *Hacienda Pública Española*, núm. 150.
- BUITER, W.; CORSETTI, G.; ROUBINI, N. (1993): "Maastricht Fiscal Rules", *Economic Policy*, (abril).
- BAREA, J.; DIZY, D. (1995): *¿Está el Estado español en quiebra?* Madrid: Encuentro.
- CALLE SÁIZ, R.; GONZALO Y GONZÁLEZ, L. (2001): *Los proyectos de ley general de estabilidad presupuestaria y orgánica complementaria*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

- CHAUVERO, J.; TARRACH, A. (1990): *La despesa municipal supletoria a Catalunya*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- COSTA CAMPI, M.T. (2002): “Sobre la Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 10, (xaneiro). Tribunal de Cuentas.
- EASTERLY, W. (1999): “When is Fiscal Adjustment an Illusion?”, *Economic Policy*.
- ESTÉVEZ CEPEDA, E. (1996): *El déficit de las corporaciones locales*. Madrid: Banco de Crédito Local.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RAMOS MULERO, F. (1994): “El Fondo de Cooperación Local 1994-1999: su inclusión en las ayudas comunitarias de los fondos estructurales”, *III Xornadas sobre Economía das Corporacións Locais*. Xunta de Galicia.
- REGO VEIGA, G. (1998): *Transferencias intergubernamentais e financiamento municipal en Galicia*. (Tese de doutoramento). Universidade da Coruña.
- ROLDÁN ALEGRE, J.M. (1998): “Viviendo con el pacto de estabilidad”, *Economistas*, núm. 77.
- UTRILLA, A.; URBANOS, R.M. (2001): *La Economía Pública en Europa*. Madrid: Síntesis.