

LIMIAR

BALANZAS FISCAIS E A DIALÉCTICA CENTRALISMO-AUTOGOBERNO REAL

A mudanza na articulación dos territorios é un dos vectores que configuran a realidade económica e política do mundo globalizado. Efectivamente, o proceso de globalización neoliberal do último medio século non só mudou as relacións económicas entre os países senón provocou un cambio na forma en que cada territorio subestatal participa nesa economía global e, en consecuencia, muda a articulación territorial dentro dos estados.

As tradicionais complementariedades entre os territorios dun mesmo estado rómpense na medida en que os territorios máis dinámicos redefinen as súas estratexias para xogar un novo rol directamente na economía global. Todos os territorios son obrigados a reacomodar as súas relacións nese entorno máis aberto, complexo e incerto. Esa mudanza nas relacións económicas tensiona as costuras dos estados e a súa configuración institucional. Os estados centralistas perden capacidade para xogar un rol organizador efectivo e convértense nun corsé para os reaxustes e movementos estratéxicos de cada un dos territorios. A apertura aos fluxos económicos, tecnolóxicos e humanos globais convértese nun motor que impulsa un proceso de descentralización dos estados.

A descentralización, que en moitos casos asentaba nunha reivindicación de longa historia, sobre todo en territorios con unha conciencia nacional arraigada, convértese neste período nun proceso necesario, case obrigado, para contar con ferramentas para pilotar o reacomodo a ese novo escenario global.

En realidade, a descentralización sempre fora vista como unha ferramenta para impulsar o desenvolvemento económico e social dos diferentes territorios pero, a nova

realidade fixo da descentralización unha necesidade para dotar aos territorios das ferramentas e da flexibilidade esenciais para definir estratexias e tomar medidas adaptadas ás súas necesidades e aproveitando as súas potencialidades específicas. De feito, este tipo de fenómenos é algo que se estende e xeneraliza en todo o mundo.

O tipo e formas concretas desa descencentralización varían enormemente, desde certos grados de descentralización administrativa, nalgúns casos fiscal, noutros política até procesos que dan lugar a un pulo soberanista para gañar unha plena liberdade para participar como actor autónomo nas relacións económicas internacionais.

A descentralización sempre estivo moi ligada ás estratexias de desenvolvemento económico dos territorios. De feito, no estado español, a loita contra o centralismo e a defensa da soberanía nacional nas nacións catalana, vasca ou galega, sempre estivo alimentada non só por factores de orde cultural e identitaria senón tamén por anxeios de liberdade para dotarse de capacidade de decisión e de instrumentos económicos e fiscais para impulsar o desenvolvemento económico e a prosperidade das respectivas nacións.

Cando despois da caída do franquismo, se produce o proceso de descentralización no Estado Español, este ensaiouse como unha resposta xeral a un problema político derivado das reivindicacións nacionais das nacións negadas. De feito o Estado configúrase como Estados das Autonomías pero segue mantendo unha matriz de fonda raigame centralista, tanto polo proxecto político sostido con teimosía militante polos poderes profundos do estado -que existen e se reproducen a través de arañeiras sutís que van moito máis alá dos mecanismos democráticos- como polo proxecto centralista que aniña nas principais forzas políticas españolas que encarnan o novo réxime, como por manter vivas as estruturas tradicionais e típicas

do estado centralista (as estruturas centrais do estado, monarquía e poder xudicial, a ausencia dunha cámara propiamente territorial, as provincias e deputacións, etc).

Polo tanto, a descentralización autonómica é unha resposta relativamente incongruente a un problema político de maior alcance, de xeito que esa descentralización nunca tivo unha lóxica demasiado coherente, admitindo interpretacións relativamente diferentes segundo as perspectivas e a correlación de forzas. De feito, hai un claro desaxuste entre a decisión de crear unhas autonomías con gobernos e parlamentos propios, cunhas competencias nominais relativamente amplas pero que logo, na práctica, estiveron sempre cautivas dunha lexislación central abertamente invasiva e unha autonomía fiscal moi escasa nos tributos e na xestión dos ingresos públicos; a autonomía fiscal quedou reducida (excepto nas facendas forais vascas e navarra) a uns poucos impostos propios ou transferidos de escaso alcance e colocou no centro da mesma as pequenas marxes de decisión na execución dun gasto público cuase-delegado para cubrir e xestionar a prestación duns servizos públicos que, no básico, están definidos tamén centralmente. Ese gasto ten a súa parte de león no modelo chamado de financiamento autonómico de réxime común que se “negocia” cada certo número de anos (con situacións tan escandalosas como a presente en que seguimos coa funcionando coa prórroga do modelo de financiamento de 2009 aínda que, de acordo coa previsión legal, debería terse reformado xa en 2014).

Todo isto foi debuxando un escenario no que a descentralización se materializou nun proceso desequilibrado (centrado no gasto e non nos ingresos), inestábel e incapaz, permanentemente debatido e cuestionado, onde as ondas re-centralizadoras se suceden de xeito recorrente. A primeira tivo lugar nos primeiros anos de vixencia deste modelo, coa Lei de Armonización do Proceso Autonómi-

co, e a segunda arranca na segunda lexislatura de Aznar e continúa até hoxe a través dun sistemático vaciamento de contido real da autonomía (coa excepción, posiblemente, de Euskadi). Este proceso “neocentralista” é orquestrado polos poderes do estado e os poderes económicos que ansían monopolizar de xeito máis sinxelo en todo o territorio do estado as licitación de obras e concursos e a xestión privatizada dos servizos públicos.

Como consecuencia de todo iso, un dos debates recorrentes é o do financiamento autonómico, é dicir, o reparto territorial dos fondos públicos, recadados pola facenda central na súa maior parte e logo distribuída unha parte tasada deles cara as CCAA. Nese marco é no que a elaboración e discusión sobre as balanzas fiscais adquiren maior significado. É certo que iso conduce a focalizar toda a atención nun aspecto parcial da relación entre o estado central e as CCAA, abeirando outras dimensións cruciais para o desenvolvemento dos respectivos territorios, como por exemplo a capacidade para decidir estratexias comerciais, industriais, enerxéticas, bancarias, tributarias, etc. realmente autónomas.

As balanzas fiscais son un instrumento tecnicamente complexo, cunha fundamentación conceptual e, sobre todo, con criterios de medición moi discutidos. Pero, sobre todo, tense convertido nunha arma arreboladiza no debate político-ideolóxico por parte do centralismo, por un lado, e dos territorios máis desenvolvidos, por outro, para lexitimar a suposta “xenerosidade” de todos eles para cos territorios menos desenvolvidos. É unha ferramenta complexa en si mesma que tende a utilizarse nun debate político simplista. Máis aínda, centrar o debate nas balanzas fiscais leva a tomar a parte polo todo, de forma que o suposto saldo fiscal, positivo ou negativo, coloca fóra do debate outras relacións comerciais, económicas, financeiras, laborais, enerxéticas, etc. ou mesmo a propia

evaporación de calquera rastro de “política de desenvolvemento rexional” ou de “cohesión territorial” dinámica. De feito, xa hai ben tempo que eu mesmo realizara no libro *O Fracaso neoliberal na Galiza* (2005) unha crítica profunda destes asuntos desde unha perspectiva crítica e galega.

Faltaba un estudo completo, sistemático e rigoroso desta cuestión. Afortunadamente, Alberte Turnes aceptou o reto de realizalo. Despois duns anos intensos de investigación académica para a súa tese de doutoramento ofreceunos unha detallada aproximación a este complexo problema, con rigor e cunha perspectiva galega. O estudo, que agora podemos ver publicado, resulta de moito interese tanto pola súa reflexión teórica coma, sobre todo, polo rigor do traballo empírico realizado. Neste estudo realízase unha explotación orixinal dos datos oficiais -ben pouco transparentes, difíciles de obter por certo e contraditorios entre as diferentes fontes oficiais. Neste traballo avánzase nunha distinción, que eu considero crucial, entre o que podemos chamar unha Balanza Fiscal Básica e unha Balanza Fiscal Ampliada. Os resultados contradín os diferentes estudos previos realizados por encargo do goberno central pero tamén os realizados por encargo doutros gobernos como o catalán ou o valenciano. Pero máis alá diso aborda un tema inédito de grande importancia: os efectos indirectos e os retornos para a economía madrileña do gasto público licitado pola Administración Central para investimentos en infraestruturas en Galiza. O resultado é realmente sorprendente e invita a unha seria reconsideración do discurso oficial nesta materia. Merece a pena ler este libro até o final con atención, lapis e papel.

Certamente queda aínda moito que traballar neste campo e queda moito que discutir sobre os criterios de reparto do Fondo total entre CCAA, que resultan discriminatorios para Galiza por non contemplar de xeito acaído moitas das nosas especificidades; pero o grande problema

de fondo é a magnitude dos recursos que o Estado Central se queda para si, que representan unha proporción excesiva dos ingresos totais recadados. Precisamente para iso se reserva o monopolio da xestión e recadación dos grandes impostos. Discutir iso é a clave e é xusto o que se negan a facer as forzas estatais. O goberno central e os neocentralistas -nas súas diferentes formas- tentan situar o problema nunha loita entre CCAA por unha cachiño máis grande da torta en base á maior ou menor ponderación de certos indicadores. É un desenfoque interesado, no que case sempre nos enredan as forzas centralistas en Galiza. Sen obviar a necesidade de afinar nesa “enxeñería miúda”, o certo é que o problema primordial é o tamaño da torta que o Estado se queda para si mesmo.

Temos unha Administración Central excesiva, non porque o sector público no estado español sexa desmesurado, senón porque a súa estrutura central está sobre-dimensionada a respecto do que sería a distribución de competencias contemplada nos estatutos de autonomía. Ademais, o estado central sostén unhas estruturas redundantes nos territorios, abondo disfuncionais e ineficientes así como unhas prioridades de gasto central discutíbeis (militar, supeditación aos grandes lobbies da gran banca, as eléctricas, as grandes construtoras, etc.).

Polo tanto, a verdadeira discusión non é a “solidariedade” administrada polo goberno central senón cal é a parte do total de impostos recadados coa que este se queda. A discusión é sobre o tamaño do cacho de torta co que se queda e aspira a seguir quedándose no futuro. Ou dito doutra maneira, a discusión sempre esquivada é sobre cal debe ser o tamaño do goberno central nun estado descentralizado. E iso pasa por un verdadeiro pacto político sobre a descentralización e, en segundo lugar, por unha avaliación realista das competencias de cada quen. En canto ao segundo, existe un consenso xeneralizado sobre o feito de que as competencias actuais do goberno

central non xustifican nin un tamaño tan avultado da súa administración nin do orzamento. E, en canto ao primeiro, é obvio, sobre todo nas dúas últimas décadas, que Madrid -os sucesivos gobernos centrais- non acepta a distribución de competencias establecidas nos estatutos e mantén un pulso permanente para recentralizar, recuperar competencias e acaparar todas aquelas que teñan que ver con novas materias. Non hai lei na última década que non invada ou tente invadir competencias autonómicas. Os exemplos son innumerábeis pero abonda citar a Leis de servizos actualmente en discusión, a lei de comercio, as leis de educación, a lei de universidades, a lei da ciencia, a lei de dependencia, a supresión de impostos que financiaban as CCAA (patrimonio)... A ofensiva é permanente.

En idéntico sentido, cómpre falar non só do gasto senón tamén dos ingresos. É aí onde se dirime a verdadeira autonomía fiscal e a asunción de responsabilidade por parte dos gobernos autónomos. Hoxe o groso da política fiscal (cos seu enorme gasto tributario -bonificacións e regalos fiscais- sumado aos buratos para a evasión e a fraude) depende do goberno central e a súa xestión está en mans da Axencia Tributaria do Estado. A política fiscal e a decisión unilateral sobre a parte que se queda o goberno central para si mesmo é o que determina o tamaño da torta a repartir entre as CCAA. Aí está o nó gordiano do financiamento de Galiza e mentres non se rache seguiremos tendo un autogoberno “infantilizado” (sempre menor de idade por ausencia de responsabilidade tributaria), insuficiente e incapaz.

En definitiva, non hai autonomía política real sen autonomía financeira; pero esta non ven dada só polo monto de fondos transferidos senón pola capacidade para tomar decisións no plano económico e fiscal, non só no tocante ao gasto senón tamén aos ingresos (p.e., o goberno central pode suprimir o imposto de patrimonio sen consultar

ás CCAA que o teñen cedido). O reparto de fondos e transferencias é importante no curto prazo pero pensando no longo prazo o que importa é ter capacidade para dinamizar a economía, xerar novos recursos e novos ingresos públicos. Iso require gañar cotas de competencias para deseñar políticas, regular os mercados e asignar os recursos para impulsar todas as nosas potencialidades. Certamente, a dificultade contrastada para artellar iso de xeito pactado cun estado teimudamente centralista, xustifica as aspiracións soberanistas que aniñan, con maior ou menor fortaleza, nas diferentes nacións do estado.

Xavier Vence
Catedrático de Economía Aplicada. ICEDE. USC
Compostela, 28 de xuño de 2021

ÍNDICE

LIMIAR.....	11
INTRODUCCIÓN.....	19
1. DESCENTRALIZACIÓN, FEDERALISMO E DESENVOLVEMENTO ECONÓMICO: UNHA APROXIMACIÓN TEÓRICA.....	29
1.1 UNHA INTRODUCCIÓN AOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN.....	29
1.1.1 Por que descentralizar?.....	38
1.2 DESCENTRALIZACIÓN E CRECEMENTO ECONÓMICO	44
1.3 DESCENTRALIZACIÓN E A TEORÍA DO DESENVOLVEMENTO ENDÓXENO.....	49
1.3.1 Limitacións do modelo de desenvolvemento en- dóxico.....	57
1.4 RELACIÓN ENTRE DESCENTRALIZACIÓN E DESIGUALDADE.....	61
1.5 A CONVERXENCIA REXIONAL EN ESPAÑA DURANTE A ETAPA DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA E FISCAL.....	66
1.6 O ACTUAL DEBATE SOBRE O FUTURO DA DESCENTRALIZACIÓN E O FEDERALISMO DESPOIS DA CRISE.....	86
2. OS FLUXOS FISCAIS DE GALIZA COA AXE. UNHA NOVA PERSPECTIVA DENDE A BALANZA FISCAL BÁSICA E AMPLIADA.....	97
2.1 QUE SE ENTENDE POR BALANZA FISCAL.....	97
2.2 A DISCUSIÓN SOBRE A METODOLOXÍA DE CÁLCULO	102
2.3 ELABORACIÓN DA BALANZA FISCAL BÁSICA DE GALIZA PARA O PERÍODO 2002-2013.....	111
2.3.1 O por que dun saldo fiscal básico e un ampliado.	111

2.3.2	Supostos establecidos para a elaboración da balanza fiscal.....	114
2.3.3	Imputación dos ingresos achegados por Galiza ...	116
2.3.4	Imputación do gasto do Estado en Galiza para o período 2002-2013	121
2.3.5	Saldo da balanza fiscal básica de Galiza 2002-2013 e análise das principais partidas	124
2.4	O SALDO DA BALANZA FISCAL AMPLIADA DE GALIZA.	130
2.4.1	A imputación dos gastos financeiros do Estado a Galiza para o período 2002-2013.....	130
2.4.2	O saldo da Seguridade Social e a súa controvertida incorporación no cálculo da balanza fiscal de Galiza.....	138
2.4.3	A Seguridade Social española: evolución dos cotizantes,pensións en Galiza e Fondo de Reserva....	139
2.4.4	O saldo da balanza fiscal ampliada de Galiza. 2002-2013.	146
3.	UNHA APROXIMACIÓN AOS FLUXOS INTERTERRITORIAIS NON EXPLÍCITOS DERIVADOS DA EXECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA FINANCIADA POLO O ESTADO NAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	153
3.1	VOLUME DE LICITACIÓN ANUAL E EMPRESAS BENEFICIARIAS.	159
3.2	BENEFICIOS INDUSTRIAIS, GASTOS XERAIS E IVE NA OBRA PÚBLICA.....	168
3.3	OS FLUXOS INTERTERRITORIAIS NON EXPLÍCITOS. ..	175
3.3.1	Os grandes grupos industriais e a privatización dos servizos públicos.	179
4.	CONCLUSIÓNS	185
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	191