

FISCALIDADE, URBANISMO E DESENVOLVEMENTO DE GALICIA

XOAQUÍN ÁLVAREZ CORBACHO

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

Palabras clave: *Sector público; Esfuerzo fiscal; Clientelismo; Imposto sobre a renda das persoas físicas; Fraude fiscal, Tributos municipais; Eficiencia económica; Urbanismo.*

Key words: *Public sector; Fiscal effort; Clientship; Individual income tax; Fiscal fraud; Municipal taxes; Economic efficiency; Urbanism.*

Resumo

Este artigo reflexiona sobre determinados aspectos fiscais que atenazan ou condicionan o desenvolvemento económico, político e social de Galicia. No mesmo, resáltanse aqueles comportamentos tributarios de cidadáns e Administracións Públicas que parecen máis relevantes, así como tamén a súa relación estrutural con outros factores (urbanismo) que axudan a definir e comprender mellor a situación galega.

Abstract

This paper deals with certain fiscal aspects that grip and condition the economical, political and social development of Galicia. It points out the most relevant tax behaviors of citizens and Public Administrations, as well as their structural relationship with other factors, such as urbanism, which help us to define and understand the Galician situation better.

1. INTRODUCCIÓN

Culpa-los outros das nosas desgracias é mostra de ignorancia; culparnos nós mesmos, constitúe o principio do saber; absterse de atribuí-la culpa a outros ou a nós mesmos é mostra de perfecta sabedoría.

EPICTETO

Este traballo pretende realizar determinadas reflexións sobre a fiscalidade actual de Galicia. Fiscalidade e desenvolvemento social son conceptos de natureza política que evidencian importantes aspectos de complementariedade. A fiscalidade debe axudar a que o cidadán se enfrente co custo dos servizos que demanda e esixe do gobernante prudencia na administración dos recursos públicos, así como unha permanente rendición de contas. Tamén o político debe explicita-las súas decisións sobre o patrón distributivo das cargas tributarias. Unha fiscalidade acorde cos beneficios e capacidades económicas dos contribuíntes, lexitima e robustece, ademais, as demandas de solidariedade exterior.

Catro aspectos ou dimensións fiscais centrarán o interese das páxinas que seguen a continuación. En primeiro lugar, queren subliñarse aqueles trazos máis caracterizadores que dende unha perspectiva tributaria definen hoxe ó conxunto das Administracións Públicas que operan en Galicia. En segundo lugar, a atención analítica céntrase no comportamento do IRPF, tanto no que fai referencia á súa contía recente coma á estimación e xuízos valorativos que ofrecen algúns indicadores relacionados co mesmo. En terceiro lugar, insístese de novo nos problemas específicos da fiscalidade municipal galega, así como nas súas consecuencias máis directas para o benestar social e o desenvolvemento das relacións democráticas. Finalmente, denúnciase outra vez a relación estrutural de

atraso que supón unha fiscalidade raquítica e un urbanismo practicamente ausente. O artigo remata resumindo as conclusións principais obtidas nos distintos epígrafes que se acaban de mencionar.

2. CARACTERÍSTICAS DO SECTOR PÚBLICO EN GALICIA

Dende unha perspectiva tributaria, o subsector de Administracións Públicas que opera en Galicia ofrece algúns aspectos ou características singulares, así como tamén outras dimensións que resultan máis comúns á situación xeral española. Cinco son, ó noso xuízo, os principais trazos caracterizadores que marcan ou definen o seu perfil e que trataremos de expoñer a continuación.

2.1. CENTRALIZACIÓN DO PODER FISCAL

Sen lugar a dúbidas, a existencia dun poder fiscal moi centralizado, funcionando nun Estado que desexa estruturarse política e administrativamente de maneira distinta, constitúe un primeiro elemento básico que hai que destacar. O cadro 1 mostra, con cifras de 1991, esta situación para Galicia. Como é doado comprobar, os impostos pagados ó Estado son con diferenza os que ocupan a posición máis relevante en termos cuantitativos e cualitativos. A súa contía global obtívose sumando as cotas líquidas do IRPF e cotizacións sociais a unha estimación de ingresos proporcionados polos contribuíntes galegos noutros conceptos fiscais (imposto de sociedades, IVE, impostos especiais e outros tributos). A hipótese de traballo manexada foi estimar unha porcentaxe do 5% sobre o total recadado en tódolos casos¹. Os tributos pagados á Comunidade Autónoma e Corporacións Locais contabilízanse con maior precisión a través das correspondentes liquidacións presupostarias.

Os resultados obtidos ofrecen poucas dúbidas sobre o protagonismo e responsabilidade fiscal que hoxe teñen os distintos niveis de goberno. De cada 100 pesetas pagadas ó sector público por tódolos conceptos tributarios, 88 son absorbidas pola Facenda do Estado, 5 pola

Comunidade Autónoma e case 7 teñen como destino as Corporacións Locais (practicamente os Concellos). Situación bastante diferente á distribución actual do gasto público consolidado, onde Estado e Comunidade Autónoma teñen xa un protagonismo similar cando se desconsideran os gastos non territorializados (defensa, relacións exteriores, institucións centrais e débeda pública) e se distancian bastante do gasto local (gráfica 1). Pero esta incuestionable e poderosa centralización do poder fiscal en Galicia e España provoca, á súa vez, efectos económicos negativos, así como distorsións políticas aínda non corrixidas e, probablemente, pouco valoradas.

2.2. ESFORZO FISCAL REDUCIDO

A constatación dun esforzo fiscal reducido ou inferior ó practicado como media en España, parece ser outro trazo específico, estrutural, do sector público galego. Os indicadores de presión e esforzo fiscal apuntan inequivocamente nesa dirección, o que provoca un interese analítico obvio (cadro 2). Tratar de explicar por que a presión fiscal ou nivel de imposición resulta en Galicia nove ou dez puntos inferior á media española, debера ser non só un suxestivo interrogante académico senón tamén unha urxencia política incuestionable. O fundamental do problema sería coñecer que importancia relativa teñen nestes resultados as diferentes variables que o explican e condicionan, xa sexa a menor capacidade fiscal de Galicia, a existencia de tarefas progresivas, as deficiencias na xestión tributaria, o menor cumprimento fiscal ou ben unha escasa utilización dos tributos vixentes nas facendas autonómica e local.

As cifras que ofrece o indicador de esforzo fiscal reforzan aínda máis a necesidade desta explicación. En efecto, ó relaciona-la presión fiscal de Galicia e España coa súa respectiva renda familiar dispoñible por habitante, obtéñense resultados que son outra vez significativos. O esforzo fiscal realizado en Galicia durante o período considerado non alcanza o 80% do practicado como media en España, situación que tende a obxectívase á marxe de cales sexan as verdadeiras causas ou variables que o motivan.

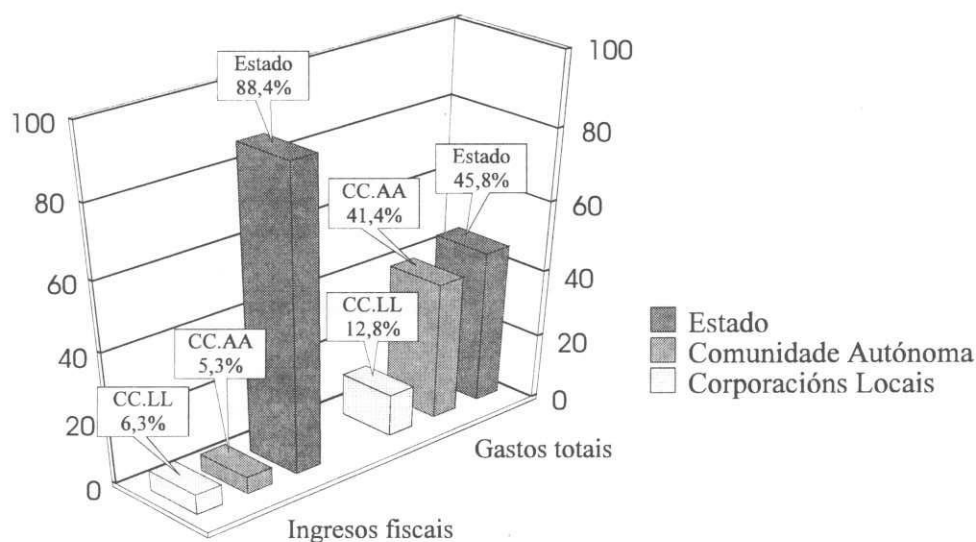
ADMINISTRACIÓNS	INGRESOS	ÍNDICE	GASTOS	ÍNDICE
<i>Estado</i>	754.635	88,4	563.942	45,8
<i>Comunidade Autónoma</i>	45.643	5,3	509.593	41,4
<i>Corporacións Locais</i>	53.954	6,3	157.699	12,8
Deputacións	5.899	0,7	51.749	4,2
Concellos	48.055	5,6	106.450	8,6
TOTAL	854.232	100,0	1.231.234	100,0

Fontes: Ministerio de Economía y Hacienda, Tesorería de la Seguridad Social, Xunta de Galicia e Banco de Crédito Local. Elaboración propia.

Cadro 1

INGRESOS FISCAIS E GASTOS CONSOLIDADOS EN GALICIA, 1991 (en millóns de pesetas*)

(*) Non se inclúen os gastos non territorializados do Estado. Os ingresos e gastos das Corporacións Locais son créditos iniciais.



Gráfica 1

INGRESOS FISCAIS E GASTOS CONSOLIDADOS EN GALICIA. 1991 (en %)

	1989	1990	1991
1. Presión fiscal (Galicia)	24,5	25,8	26,3
2. Presión fiscal (España)	35,4	35,2	35,1
(1) / (2).100	69,2	73,3	74,9
3. Esfuerzo fiscal (Galicia)	0,0256	0,0276	0,0248
4. Esfuerzo fiscal (España)	0,0393	0,0348	0,0316
(3) / (4).100	65,1	79,3	78,4
Fontes: Ministerio de Economía y Hacienda, Tesorería de la Seguridad Social, Xunta de Galicia, Banco de Crédito Local e Fundación FIES. Elaboración propia.			

Cadro 2
PRESIÓN E ESFORZO FISCAL
DE GALICIA E ESPAÑA

2.3. DEPENDENCIA FINANCEIRA CRECENTE

A dependencia financeira do sector público galego é unha consecuencia natural e perfectamente comprensible do que se acaba de mencionar. Se os ingresos fiscais son recorrentemente escasos con respecto á dinámica do gasto, non só se deteriora o nivel de cobertura financeira interna, senón que provoca loxicamente unha maior dependencia de recursos alleos á xurisdicción. Así, en 1990 os ingresos tributarios procedentes de contribuíntes galegos financiaron o 65% do gasto público total (incluído o gasto non territorializado), cubrindo o resto de actividades as transferencias do Estado e o endebedamento. En 1991, esa cifra xa se reducira ó 63%. Esta dependencia crecente das subvencións estatais e do recurso á débeda parece consolidarse como elemento estrutural, situación que marca e explica tamén numerosos comportamentos sociais e políticos de Galicia.

2.4. RESPONSABILIDADE FISCAL ASIMÉTRICA

O notable desequilibrio funcional que se dá entre as distintas Administracións Públicas, en materia tributaria, é outro trazo caracterizador que permite diferenciar claramente a actividade

económica das mesmas. Por un lado estarían o Estado e os Concellos, con gobernos potencialmente responsables ante os cidadáns das súas decisións tributarias. Por outro, aparecen as Comunidades Autónomas de réxime común e Deputacións provinciais, entidades que financian case toda a súa actividade con transferencias e débeda. Esta asimetría fiscal do sector público español —que, en última instancia, podería reduci-la actividade estatal ás funcións de policía e recadador de impostos, ademais de provocar inhibicións na fiscalidade municipal— parece insostible a longo prazo. Pero xa coñecémo-las resistencias e inercias políticas cando se propoñen cuestións de corresponsabilidade fiscal. En todo caso, esta situación favorece comportamentos ineficientes de gobernantes e axentes económicos, propicia o déficit público, introduce distorsións importantes nas relacións interxurisdiccionais e concentra case tódolos males e reivindicacións contra o Estado.

2.5. RELACIÓNS PRESUPOSTARIAS CLIENTELARES

Cando os gobernos non son responsables das súas decisións fiscais ante os cidadáns, a propensión a utiliza-lo presuposto público como instrumento de subordinación e captación clientelar de votos intesifícase notablemente. Estes

comportamentos tamén caracterizan a vida política de Galicia e configuran así outro elemento estrutural da mesma. A súa manifestación externa máis común son as múltiples transferencias non reguladas, os investimentos directos de carácter discrecional, a permisividade urbanística ou a práctica de favores diversos. Pero a súa incidencia política e social está resultando dramática, ó afectar directamente ás institucións democráticas, ó concepto de solidariedade e á propia dignidade persoal e colectiva.

3. O COMPORTAMENTO DO IRPF EN GALICIA

Estudia-la contía e incidencia territorial do imposto que grava a renda das persoas físicas (IRPF) en Galicia, constitúe outra parte do presente traballo que consideramos oportuno diferenciar. A nosa atención centrarase agora en observa-la evolución cuantitativa que tivo o imposto durante estes últimos anos (o IRPF propociona o 22% dos ingresos fiscais de Galicia), a dimensión relativa da base imponible declarada, así como a súa distribución persoal e territorial.

O cadro 3 e a gráfica 2 son ilustrativos ó respecto. Neles móstrase a dinámica recente de cotas líquidas declaradas polos contribuíntes españois e galegos no período 1987-1991, así como a súa relación en termos de cotas líquidas totais e PIB. A característica principal do imposto foi o seu comportamento estable neses anos, aínda que poida apreciarse un lixeiro aumento con respecto ó PIB en 1991. Pero esta mellora relativa non se observa cando se comparan as cotas líquidas de Galicia e España ó principio (1987) e final (1991) do período analizado.

No que afecta a estimacións de esforzo fiscal realizado en Galicia e España, o cadro 4 mostra os resultados obtidos ó relaciona-la cota media per cápita do imposto coas cifras respectivas do PIB e RFD por habitante. No primeiro caso, o esforzo fiscal de Galicia xiraría en torno ó 80% da media española; o segundo indicador estima un esforzo que non alcanzaría o 70% da devandita media.

Cuestión distinta, pero tamén de interese

analítico, é conseguir algunha aproximación cuantitativa deste cumprimento fiscal nas distintas Comunidades Autónomas. O indicador utilizado agora é a porcentaxe resultante de compara-lo total de bases impositibles declaradas en cada Comunidade coa súa Renda Rexional Bruta. As cifras obtidas para o exercicio 1991 móstranse no cadro 5. As Comunidades Autónomas de Baleares, Galicia e Valencia son as que presentan a porcentaxe máis baixa, fronte a Asturias, Aragón e Madrid onde ocorre o contrario. Igualmente convén subliñar que Andalucía e Extremadura ofrecen un nivel de cumprimento fiscal superior ó contabilizado en Galicia, malia ter ámbalas dúas rexións unha renda per cápita inferior á galega.

Outra dimensión do IRPF, con relevancia social incuestionable, céntrase en comprobar como se distribúe no imposto a carga entre os contribuíntes afectados. En principio, o seu forte carácter progresivo vese amparado polas cifras contidas no cadro 6, onde o 55% (48%) dos cidadáns galegos que declararon rendas inferiores a 1,5 millóns de pesetas en 1991, contribuíron co 6% (5%) da recadación total, fronte ó 14% (18%) de unidades familiares con rendas superiores a 3 millóns de pesetas que proporcionaron o 61% (66%) da mesma. As cifras das parénteses corresponden á media española.

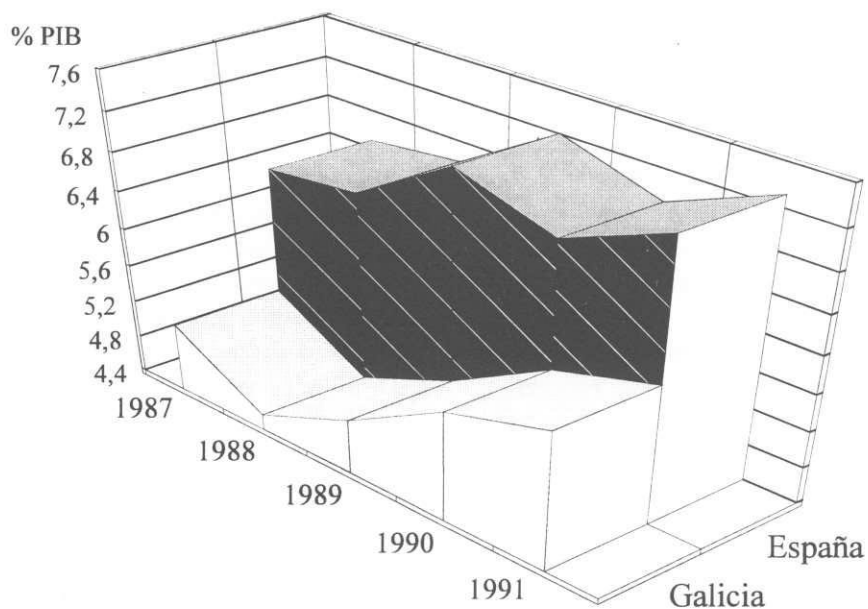
Por iso, os contidos de xustiza distributiva relaciónanse actualmente cos aspectos básicos da equidade horizontal no imposto. Para numerosos facendistas son máis transcendentais os problemas do fraude, ocultación e desaxuste relativo entre as distintas fontes de rendas declaradas, que os aspectos vinculados á progresividade formal da tarifa ou á propia estrutura das exencións. Estes desequilibrios nas fontes de rendas declaradas, con prexuízo reiterado para os rendementos do traballo, tamén explican unha gran parte dos resultados tributarios rexistrados na Comunidade Autónoma galega.

Finalmente, mostraremos-la relevancia que teñen os distintos comportamentos territoriais do imposto. Para iso compararemos-la súa incidencia nas grandes cidades, así como noutros municipios de renda similar, co que ocorre no resto de municipios galegos. Os datos están referidos ó exercicio de 1991.

	1987	1988	1989	1990	1991
1. IRPF (Galicia)	106,7	105,9	134,1	167,1	191,6
2. IRPF (España)	2.328,6	2.655,7	3.332,0	3.548,6	4.148,1
3. PIB (Galicia)	2.074,7	2.313,9	2.680,8	2.985,4	3.245,5
4. PIB (España)	36.047,7	40.255,5	46.267,2	51.560,6	56.623,0
(1) / (2).100	4,58	3,98	4,02	4,70	4,61
(3) / (4).100	5,75	5,74	5,79	5,79	5,73
(1) / (3).100	5,14	4,57	5,00	5,59	5,90
(2) / (4).100	6,48	6,59	7,20	6,89	7,32

Fontes: Ministerio de Economía y Hacienda e Fundación FIES. Elaboración propia.

Cadro 3
 IMPORTANCIA RELATIVA DO IRPF EN GALICIA E ESPAÑA (en miles de millóns de pesetas)



Gráfica 2
 IMPORTANCIA RELATIVA DO IRPF EN GALICIA E EN ESPAÑA
 (En % do PIB)

GALICIA	1989	1990	1991
1. IRPF (ptas./hab.)	49.081	61.162	80.147
2. PIB/HAB	980.865	1.092.540	1.188.129
3. RFD/HAB	856.683	963.271	1.058.575
A) EF (1) / (2).100	5,00	5,59	5,90
B) EF (1) / (3).100	5,72	6,35	6,62
ESPAÑA	1989	1990	1991
1. IRPF (ptas./hab.)	86.228	91.539	106.711
2. PIB/HAB	1.197.339	1.330.060	1.456.644
3. RFD/HAB	894.675	1.007.825	1.108.698
A') EF (1) / (2).100	7,20	6,88	7,32
B') EF (1) / (3).100	9,63	9,08	9,62
GALICIA / ESPAÑA	1989	1990	1991
(A) / (A').100	69,4	81,2	80,6
(B) / (B').100	59,4	69,9	68,8
EF: Esfuerzo Fiscal.			
Fontes: Ministerio de Economía y Hacienda e Fundación FIES. Elaboración propia.			

Cadro 4
IRPF (1992). ESFORZO FISCAL EN GALICIA E ESPAÑA

CC.AA.	(1) RENDA DECLARADA	(2) RENDA REXIONAL	(1) / (2).100
Andalucía	3.270.708	7.088.241	46,1
Aragón	950.708	1.835.383	51,8
Asturias	755.454	1.438.831	52,5
Baleares	484.279	1.270.134	38,1
Catabria	354.614	764.011	46,4
Castela-León	1.538.515	3.195.045	48,1
Castela-A Mancha	824.291	1.867.584	44,1
Cataluña	5.038.098	11.411.936	44,2
Estremadura	403.258	938.700	42,9
<i>GALICIA</i>	<i>1.338.970</i>	<i>3.224.524</i>	<i>41,5</i>
Madrid	4.909.933	9.946.524	49,4
Murcia	520.169	1.225.490	42,4
Rioxa, A	186.123	416.627	44,7
Valencia	2.363.059	5.744.626	41,1
Fontes: Ministerio de Economía y Hacienda e Fundación FIES. Elaboración propia.			

Cadro 5
NIVEIS DE CUMPRIMENTO FISCAL NO IRPF. 1991 (en millóns de pesetas)

Nivel de Renda (millóns ptas.)	ND	(%)	CLm	CLT	(%)
Menos de 0,5	97.230	13,0	575	56	—
0,5-1,5	310.365	41,5	38.646	11.994	6,3
1,5-3,0	232.899	31,2	268.331	62.494	32,6
Máis de 3,0	106.557	14,3	1.099.053	117.112	61,1
TOTAL	747.051	100,0	256.484	191.655	100,0

ND: Número de declaracións; CLm: Cota líquida media por declaración; CLT: Cotas líquidas totais (en millóns de ptas).

Fonte: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

Cadro 6

DISTRIBUCIÓN DO IRPF POR NIVEIS DE RENDA. GALICIA (1991)

O cadro 7 mostra con claridade a posición relativa que ocupan as cidades galegas en termos de RFD/HAB, onde o indicador considerado (1986) oscila entre os 21 e 36 puntos por riba da media.

En canto ó número de declaracións por cada cen habitantes e cota líquida per cápita, as cifras son tamén significativas, ó contabilizalo 36% e 125.776 pesetas, respectivamente, como cifras medias.

O cadro 8 mostra outro conxunto de municipios seleccionados por teren unha RFD/HAB semellante á que existe nas cidades. O abano oscila agora entre os 15 e 39 puntos por riba da media galega. Neste caso, se exceptuámo-las singularidades das Pontes e Oleiros, o comportamento municipal do IRPF mostra variacións notables. As declaracións do IRPF por cada cen habitantes redúcense a 30 e a cota líquida media per cápita é agora de 82.718 pesetas; isto é, 34 puntos por debaixo da cifra declarada nas cidades. O mellor cumprimento fiscal rexístrase na provincia da Coruña e o peor na provincia de Pontevedra.

Por último, o cadro 9 completa esta información territorial incluíndo ámbolos dous grupos de municipios no total de Galicia. Os resultados son, de novo, bastante concluíntes: as sete cidades absorben o 34,8% da poboación galega,

pero proporcionan o 62,5% dos ingresos totais do IRPF. Outros municipios de renda per cápita similar á estimada nas cidades representan o 6,5% da poboación, proporcionando só o 7,7% do imposto. Nos demais municipios estaría o 58,7% da poboación galega que contribúe á Facenda Pública co restante 30,8% das cotas declaradas no IRPF.

Como xa se indicou anteriormente, as razóns que poderían explicar estas diferencias son diversas. Unhas fundaméntanse na propia regulación xurídica do imposto, como é o caso das rendas exentas por reducida contía, os subsidios ó desemprego, as pensións de invalidez ou os efectos da progresividade na tarifa. Outras relaciónanse máis directamente coa ocultación de rendas e o fraude fiscal.

Pero se as porcentaxes de desemprego relativo son superiores nas cidades ca no resto de Galicia e as pensións totais de invalidez representan cantidades reducidas das rendas declaradas (7,5% en 1991), con incidencia desigual en termos provinciais, todo apunta a que a situación do IRPF en Galicia se explica, en parte, polos efectos da progresividade do imposto sobre as rendas declaradas, pero tamén polo desigual cumprimento ou fraude fiscal rexistrado nos distintos municipios.

CIDADES	RFD / HAB (Índice 1986)	ND / 100HAB	CLM	CLM / HAB
A Coruña	135	39,5	37.837	153.215
Ferrol	121	35,1	9.230	111.145
Lugo	129	36,9	10.107	121.417
Ourense	133	36,3	11.408	111.018
Pontevedra	124	31,3	8.345	116.728
Santiago	123	36,6	12.079	137.563
Vigo	136	33,1	30.658	111.036
TOTAL	—	35,8	119.664	125.776

RFD / HAB: Renda familiar dispoñible por habitante; ND / 100HAB: Número de declaracións por cada 100 habitantes; CLM: Cota líquida municipal (en millóns de pesetas); CLM / HAB: Cota líquida municipal por habitante.

Fontes: Ministerio de Economía y Hacienda e *Renda Municipal en Galicia*, Fundación Caixa Galicia. Elaboración propia.

Cadro 7
INCIDENCIA DO IRPF NAS CIDADES GALEGAS. 1991

MUNICIPIOS	RFD / HAB (Índice 1986)	ND / 100HAB	CLM	CLM / HAB
Barco de Valdeorras, O	122	35,0	758	72.225
Betanzos	126	35,4	1.093	91.618
Carballada	131	11,5	33	12.236
Carballiño, O	124	29,4	634	56.943
Cervo	139	31,8	1.126	88.314
Grove, O	136	24,2	500	46.559
Oleiros	127	35,5	2.779	150.379
Pontes, As	133	36,3	2.048	153.408
Porriño, O	124	24,8	944	62.207
Rábade	123	29,8	122	69.674
Rúa, A	118	27,7	285	46.829
Sada	128	26,0	265	52.465
San Cibrao de Viñas	117	33,1	758	84.835
Vilagarcía	132	21,7	111	33.414
Viveiro	116	27,4	2.140	66.522
	115	30,6	1.224	81.070
TOTAL	—	30,1	14.820	82.718

RFD / HAB: Renda familiar dispoñible por habitante; ND / 100HAB: Número de declaracións por cada 100 habitantes; CLM: Cota líquida municipal (en millóns de pesetas); CLM / HAB: Cota líquida municipal por habitante.

Fontes: Ministerio de Economía y Hacienda e *Renda Municipal en Galicia*, Fundación Caixa Galicia. Elaboración propia.

Cadro 8
INCIDENCIA DO IRPF EN CERTOS MUNICIPIOS GALEGOS. 1991

	HAB	CLM	CLM / HAB
1. Total cidades	951.405	119.664	125.776
2. Outros municipios	179.163	14.820	82.718
3. Resto de municipios	1.601.101	57.136	35.685
4. TOTAL GALICIA	2.731.669	191.620	70.147
(1) / (4).100	34,8	62,5	179
(2) / (4).100	6,5	7,7	118
(3) / (4).100	58,7	30,8	51

HAB: Número de habitantes; CLM: Cota líquida municipal (en millóns de pesetas); CLM / HAB: Cota líquida municipal por habitante.

Fontes: Ministerio de Economía y Hacienda e *Renda Municipal en Galicia*, Fundación Caixa Galicia. Elaboración propia.

Cadro 9

INCIDENCIA DO IRPF EN GALICIA. 1991

4. IMPORTANCIA DA FISCALIDADE MUNICIPAL

A desigualdade tributaria contabilizada no IRPF para áreas urbanas e resto de municipios galegos ten tamén a súa expresión elocuente na fiscalidade municipal. En efecto, o cadro 10 mostra as diferencias rexistradas entre ingresos totais de municipios españois e galegos clasificados por estratos de poboación. Estas diferencias acentúanse, sobre todo, nos municipios inferiores a 50.000 habitantes, pero poderían agravarse aínda máis se se incluían outros ingresos descentralizados.

A estreiteza de recursos municipais en Galicia explícase basicamente pola existencia dunha singular e recorrente atrofia fiscal. O cadro 11 confírmalo con total rotundidade para o exercicio de 1992. Tanto os tributos propios contabilizados nas distintas Comunidades Autónomas (cantidade expresada en pesetas por habitante), como a súa porcentaxe con respecto á renda familiar dispoñible per cápita (indicador de esforzo fiscal), colocan a Galicia reiteradamente no último lugar da lista clasificatoria española.

O cadro 12 completa esta información económica ó compara-los ingresos tributarios municipais de Galicia e España por tramos de

poboación. Os municipios galegos con menos de 50.000 habitantes obteñen ingresos fiscais per cápita que oscilan entre o 35 e o 53 por cento dos rexistrados en municipios españois de similar poboación. Este comportamento non se produce nas cidades españolas e galegas de poboación equivalente. Por outra banda, tamén existen notables diferencias de tributación interna entre cidades e resto de municipios. Os ingresos medios per cápita dos 306 municipios con menos de 50.000 habitantes (onde reside o 65% da poboación total), só alcanzaron en 1990 o 43% dos ingresos medios contabilizados nos municipios urbanos, o que de novo implica un acusado dualismo fiscal que tampouco se produce en España.

A combinación de todas estas cuestións estruturais de natureza tributaria (raquitismo, dependencia, dualidade...), mostran certos síntomas de atraso fiscal, situación que necesitaría ser explicada e corrixida con urxencia dadas as consecuencias sociais que provoca. Ó noso xuízo, existen factores económicos, socioculturais e político-institucionais que, de modo distintivo, inciden e complican estes comportamentos fiscais.

Os factores económicos son, naturalmente, os máis doados de entender, posto que relacionan directamente a tributación municipal con

Tramos de Poboación	Galicia	España	G / E.100
Menos de 5.000	36.262	69.102	52,5
5.001-20.000	43.745	72.463	60,4
20.001-50.000	43.166	76.166	56,7
50.001-100.000	64.571	75.646	85,3
100.001-500.000	60.941	70.677	86,2
TOTAL	48.724	73.373	66,4

Fonte: Dirección General de Análisis Económico Territorial. Elaboración propia.

Cadro 10

INGRESOS TOTAIS MUNICIPAIS EN GALICIA E ESPAÑA. 1992 (en pesetas por habitante)

CC.AA.	TP / HAB (1)	RFD / HAB (2)	(1) / (2).100	ÍNDICE
Andalucía	29.466	975.407	3,02	106
Aragón	37.229	1.247.787	2,98	105
Asturias	25.340	1.130.124	2,24	79
Baleares	49.735	1.468.745	3,38	119
Cantabria	36.990	1.126.879	3,24	114
Castela-León	27.949	1.098.503	2,54	89
Castela-A Mancha	28.914	1.038.969	2,78	98
Cataluña	45.336	1.450.272	3,12	110
Estremadura	23.731	924.836	2,49	88
<i>GALICIA</i>	<i>20.874</i>	<i>1.106.540</i>	<i>1,88</i>	<i>66</i>
Madrid	33.731	1.290.366	2,61	92
Murcia	31.321	1.093.584	2,86	101
Rioxa, A	40.902	1.337.674	3,05	107
Valencia	37.697	1.271.054	2,96	104
<i>ESPAÑA</i>	<i>33.755</i>	<i>1.185.247</i>	<i>2,84</i>	<i>100</i>

TP / HAB: Tributos propios por habitante; RFD / HAB: Renda familiar dispoñible por habitante.

Fontes: Banco de Crédito Local e FIES. Elaboración propia.

Cadro 11

ESFORZO FISCAL MUNICIPAL. 1992

Tramos de Poboación	Galicia	España	G / E.100
Menos de 10.000	7.959	22.468	35,4
10.001-20.000	15.317	28.706	53,3
20.001-50.000	12.377	31.632	39,1
Total (1)	10.937	26.075	41,9
50.001-500.000 (2)	25.664	28.01	91,6
TOTAL XERAL	16.911	28.347	59,6
(1) / (2).100	42,6	91,9	—

Fonte: Banco de Crédito Local, 1993. Elaboración propia.

Cadro 12

TRIBUTOS MUNICIPAIS LIQUIDADOS EN GALICIA E ESPAÑA. 1990 (en pesetas por habitante*)

(*) Non se inclúen tributos descentralizados.

distintos niveis de renda per cápita ou situacións de verdadeira marxinalidade. Pero a pobreza relativa dalgúñas áreas territoriais galegas explica só unha parte da historia.

Os factores socioculturais resultan xa máis difusos e están asociados normalmente ó escaso desenvolvemento urbano de Galicia. Lembremos ó respecto que en 1990 só o 12% da poboación galega vivía no que hoxe son as sete grandes cidades, que en 1960 esa porcentaxe se elevaba ó 24% e que en 1991 supón o 35%. En Cataluña, por exemplo, a poboación residente en municipios con máis de 50.000 habitantes oscila en torno ó 60% da poboación actual. A lentitude do proceso urbano galego permite explicar, en parte, o peso e a inercia de numerosos elementos culturais baseados na tradición e en formas antigas de convivencia. Tamén serve para comprender mellor as diferentes demandas sociais e as propias valoracións que os cidadáns teñen dos servizos públicos. Se a fiscalidade actual é, en gran parte, un produto urbano, podemos entender mellor as resistencias diversas protagonizadas polos cidadáns galegos, así como os niveis reducidos que a mesma alcanza no noso país.

Finalmente, quedarían os factores político-institucionais, que constitúen para nós a variable máis significativa e responsable de toda esta situación fiscal que tentamos de analizar. En efecto, a tributación municipal é raquíta e

inhíbese porque funcionan numerosas axudas, investimentos e transferencias económicas procedentes doutras Administracións Públicas (sobre todo, Comunidade Autónoma e Deputacións provinciais) que financian de modo consciente, arbitrario, clientelar e desigual case tódalas infraestruturas, equipamentos e servizos de competencia municipal (beirarrúas, iluminación pública, saneamentos, abastecementos de auga, viais, colectores e camiións para a recollida de lixo, instalacións deportivas, actividades culturais, etc.). Por iso resulta coherente, tentador e ata lóxico este comportamento tributario. Pero convén advertir tamén que o mesmo introduce custos económicos, sociais e políticos moi considerables.

Os custos económicos exprésanse, teoricamente, en termos de eficiencia e equidade. Unha disociación reiterada entre persoas ou territorios beneficiados polo gasto público e os contribuíntes que financian o mesmo tende a xerar problemas e custos sociais de doada enumeración. Por unha parte, estaríase favorecendo o déficit e a confusión fiscal, realizando asignacións ineficientes de recursos e motivando transaccións permanentes de medidas presupostarias por votos. Por outra banda, foméntanse tamén as redistribucións perversas e debilítase a lexitimidade da propia xurisdicción para esixir, no seu caso, a solidariedade exterior.

Os custos políticos afectan directamente ás relacións democráticas e, incluso, á dignidade de cidadáns e gobernantes. Cando os municipios inhiben sistematicamente a fiscalidade propia para solicitar axuda allea, non só proxectan a personalidade e valores do votante mediano, senón que lles esixen tamén ós seus alcaldes respectivos que circulen cinicamente de subvención en subvención ata o marasmo ideolóxico total. Manter discursos políticos modernizadores convivindo con neocaciquismos presupostarios de corte clientelar, constitúe outro trazo caracterizador da Galicia actual que non debería minusvalorarse. As formas son agora máis complexas, pero aínda é perceptible a boina e a ánima baixo o brazo cando se mendigan os múltiples favores na instancia que corresponda.

5. FISCALIDADE E URBANISMO: UN CÍRCULO ESTRUCTURAL DE ATRASO

Se a fiscalidade galega está certamente condicionada polas características singulares que acabamos de mencionar, os problemas relacionados coa ordenación do territorio e o planeamento urbanístico tampouco resultan de menor contía. Como veremos a continuación, fiscalidade e urbanismo non son só variables económicas relevantes e interdependentes, senón tamén dous puntos negros que atenazan hoxe a existencia colectiva de Galicia.

O atraso económico da sociedade galega, así como os seus valores culturais máis tradicionais, cuestionan permanentemente a disciplina e ordenación urbanística, o que implica demandas sociais nulas ou moi febles para organiza-la convivencia no territorio². Esta desorde colectiva retroaliméntase, ademais, polas propias institucións políticas que, en teoría, son responsables de corrixilo.

As consecuencias máis visibles desta precariedade de elementos básicos para a convivencia son, entre outras, as seguintes:

a) Tolérase, política e socialmente, a dispersión inxustificada da vivenda, non existindo, en numerosas ocasións, sensibilidade ou controis efectivos para corrixir-las situacións irregulares.

b) Créanse ou foméntanse así expectativas xeneralizadas para obter rendas urbanas e revalorizacións patrimoniais inmobiliarias en boa parte do territorio.

c) Estas dinámicas e esixencias inherentes á lóxica privada afectan tamén á deterioración paisaxística e ambiental de numerosas zonas, vilas e cidades.

d) Aténtase, igualmente, contra a propia modernización das actividades agrícolas, gandeiras ou forestais, ó frea-la mobilidade da terra (por prezos elevados ou especulativos), ou ben ó impedir que esas explotacións alcancen tamaños adecuados pola presenza de vivendas diseminadas e construcións anárquicas.

Por isto convén insistir, unha vez máis, en que a desorganización territorial e a dispersión inxustificada da vivenda xeran custos sociais que resultan difíciles de explicar e asumir. Non só elevan ata a irracionalidade evidente os custos unitarios dos servizos públicos asociados a esa maneira de entende-la convivencia, senón que engaden tamén importantes custos ambientais, económicos e deterioracións paisaxísticas que poden resultar irreversibles.

Pero xunto a estas consecuencias de natureza económico-presupostaria, prodúcense igualmente outros efectos políticos de relevancia incuestionable. Os cidadáns así diseminados no territorio quedan tamén presos dunha relación subordinada, xuridicamente confusa e politicamente clientelar. Deben agradecer, primeiro, a permisividade constructiva e mendigar, despois, a provisión dos servizos públicos que correspondan. Ninguén cuestiona a oportunidade ou xustiza desa socialización de custos, aínda que a devandita provisión teña, en moitas ocasións, un ou moi poucos beneficiarios. O principal é garanti-lo voto dunha clientela cómplice que, loxicamente, considera natural e desexable este tipo de comportamentos. Non importan os danos que se fan ás institucións democráticas. Tampouco parece interesa-la castración que estes feitos supoñen para o florecemento de conductas cidadás críticas e responsables.

En todo caso, este círculo estrutural de atraso aínda non está pechado. Por razóns de

inhibición fiscal xa comentadas, os gobernos municipais intensifican así, de forma paralela, as súas demandas de axudas e subvencións a outras instancias máis podentes (Comunidade Autónoma e Deputacións), engordando un núcleo de relacións políticas subordinadas que, ó parecer, ninguén pretende cortar aínda que si esconder (a dispersión poboacional xustifica despois a petición de maiores transferencias do Estado).

Estas relacións socio-políticas péchanse, finalmente, de maneira inexorable. Para obterem votos e reproducirse no poder, un gran número de gobernantes galegos necesitan a desorde territorial e a presenza dun urbanismo feble. Porque así son as esixencias cidadás e tamén as condicións primarias dun pacto social implícito. Preocupan menos os crecentes custos presupostarios ou ambientais e qué persoas os soportan. O prioritario son as expectativas de obter rendas inmobiliarias ou revalorizacións patrimoniais a curto prazo, para uns, e o acceder ou reproducirse no poder para outros. En calquera caso, esta lóxica circular de atraso, tan dramática coma implacable, convertirá axiña nunha simple propaganda os engolados discursos de progreso e modernidade que se proclaman hoxe en Galicia.

6. CONCLUSIÓNS

Resumindo agora as principais ideas e reflexións debulladas nos apartados anteriores, consideramos útil finaliza-lo traballo salientando as conclusións seguintes:

a) O conxunto de Administracións Públicas que operan en Galicia caracterízase, en primeiro lugar, por ter unha centralización moi acusada do poder fiscal (coma outras Comunidades Autónomas de réxime común). Esta situación resulta contradictoria co nivel alcanzado xa na descentralización do gasto, ademais de xerar consecuencias económicas e políticas negativas. Pero se a estes feitos engadímolle-la existencia de fortes desequilibrios institucionais na responsabilidade tributaria, así como a práctica xeneralizada de esforzos fiscais reducidos, a dependencia financeira crónica e a utilización clientelar do presuposto público, parecen resultados tan lóxicos como lamentables.

b) No tocante á dimensión e incidencia do IRPF en Galicia, catro aspectos deben ser salientados nestes últimos anos: a súa estabilidade relativa en termos de cotas líquidas declaradas/producto interior bruto (oscilando entre 1,3 e 2,2 puntos por debaixo da cifra media española); a reiterada constatación empírica de que en Galicia se rexistra un esforzo fiscal menor; os problemas de equidade horizontal asociados á defraudación segundo fontes de rendas; e, finalmente, a existencia de comportamentos tributarios desiguais entre o mundo urbano e o resto de municipios.

c) A tributación municipal de Galicia reitera, en parte, os comportamentos rexistrados no IRPF. De novo, prodúcese unha dualidade evidente entre a fiscalidade practicada nas cidades e a que se contabiliza como cifra media no resto de municipios clasificados por estratos de poboación. Este feito provoca, á súa vez, un raquitismo xeneralizado nos ingresos agregados dos municipios non urbanos, pero tamén reduce significativamente os indicadores medios da Comunidade Autónoma. Entre as razóns que poderían explicar esta inhibición tributaria, considéranse as de carácter económico, as de orixe sociocultural e as político-institucionais.

d) Fiscalidade e urbanismo constitúen, ó noso xuízo, un círculo estrutural de atraso para Galicia que aínda permanece infravalorado. A debilidade que ofrecen ámbolos dous aspectos, sobre todo no ámbito local, probablemente responda a estratexias miopes de corte populista e escasa responsabilidade política, pero as súas consecuencias devastadoras sobre a economía, institucións democráticas e medio ambiente, non tardarán moito tempo en ser aínda máis visibles.

NOTAS

1. Esta hipótese de traballo fundaméntase no inferior desenvolvemento económico de Galicia, expresado nunha renda per cápita menor á media española, na contía e estrutura do gasto medio por fogar, e no peso relativo que teñen o valor engadido bruto e cotas líquidas declaradas do IRPF. Véxase, *España en Cifras, 1992*. Instituto Nacional de Estadística. 1993.

2. Situación recoñecida expresamente polos diferentes gobernos galegos. Véxanse, por exemplo, a exposición de motivos do *Decreto 242/1989, de Medidas Urxentes para a Ordenación Urbanística de Galicia*, así como as contidas no propio *Decreto 450/1990*, de 13 de setembro, polo que se derroga o decreto anterior. En semellantes termos exprésanse as Disposicións Xerais da *Lei 11/1985*, de 25 de agosto, de *Adaptación ó Solo de Galicia* (DOG, N. 165, de 29 de agosto de 1985). Véxase, tamén, Dalda Escudero, J.L. (1991).

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1983): "Presupostos autonómicos y propuesta reformadora del Estado gallego", *Papeles de Economía Española. Comunidades Autónomas: Galicia*, N. 3.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1984): "Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales de Galicia: análisis de una experiencia", *Actas da X Reunión de Estudos Rexionais*, Tomo II. León.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1992): "Características básicas de las haciendas municipales de Galicia: ingresos corrientes y de solidaridad", *I Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*. Xunta de Galicia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1992): "Eficiencia económica y provisión de bienes públicos locales", *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, N. 66.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1993): *Proxecto de Plan Estratéxico da Cidade de Vigo e a súa área de influencia*. Concello de Vigo.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.: *Responsabilidad fiscal y dinámica de la financiación autonómica*. (En prensa).
- BANCO DE CRÉDITO LOCAL (1993): *Informe sobre o sector público local, 1990-1991*. Madrid.
- BIRD, R.M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspectives*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- BIRD, R.M. (1992): *Tax Policy and Economic Development*. Johns Hopkins Press.
- CARBAJO VASCO, D. (1992): "Datos estadísticos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, ejercicio 1990", *Hacienda Pública Española. Cuadernos de Actualidad*, N. 7.
- CASAMIGLIA, X. (1991): "La corresponsabilidad fiscal en la Hacienda Autónoma", *Revista de Economía Pública*, N. 12.
- CASTAÑER, J.M. (1991): "El efecto redistributivo del IRPF: 1982-1988", *Hacienda Pública Española*, N. 2.
- CASTELLS, A. (1991): "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: situación actual y líneas de revisión", *Presupuesto y Gasto Público*, N. 3.
- DALDA ESCUDERO, J.L. (1991): *Urbanización y formas territoriales. La periferia de las ciudades gallegas*. Universidade da Coruña. (Tese de doutoramento).
- Decreto 242/1989, de Medidas Urxentes para a Ordenación Urbanística de Galicia*.
- Decreto 450/1990*, de 13 de setembro, polo que se derroga o decreto 242/1989.
- DÍAZ, C.; FERNÁNDEZ, R. (1993): "El fraude en las rentas de trabajo. Salarios y pensiones", *Papeles de Trabajo*, N. 6. Instituto de Estudios Fiscales.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. (1987): "El impuesto sobre la renta de las personas físicas: notas para un balance", *Papeles de Economía Española*, N. 30/31
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1993): *España en Cifras, 1992*.
- JUAN CHOCANO, A. DE; TRUYOLS MARTÍ, M.A. (1993): "Predisposición, habilidad y oportunidades de los contribuyentes hacia el fraude fiscal", *Cuadernos de Actualidad*, 1. Instituto de Estudios Fiscales.
- LAGARES CALVO, M.J. (1990): "La aceptación social del sistema tributario: el impuesto sobre la renta de las personas físicas", en E. Albi [coord.]: *La Hacienda Pública en la democracia*. Barcelona: Ariel.
- Lei 11/1985*, de 25 de agosto, de *Adaptación ó Solo de Galicia*.
- MATHEWS, R.; SWEENEY, T. (1977): "Concepts and measures of taxable capacity and tax effort", en R. Mathews [ed.]: *State and Local Taxation*. Canberra: ANU.
- MONASTERIO, C.; SUÁREZ, J. (1993): *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*. Fundación BBV.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1993): "La Hacienda Autónoma: entre la corresponsabilidad fiscal y la contención presupuestaria", *Economistas*, N. 60.

- OATES, W.E. (1993): "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal*, Vol. 46, N. 2.
- RAYMOND BARA, J.L. (1987): "Tipos impositivos y evasión fiscal", *Papeles de Economía Española*, N. 30-31.
- SOLÉ VILANOVA, J. (1990): "La hacienda municipal española ante los años noventa. Análisis y cumplimiento y sus principios constitucionales", *Revista de Economía Pública*, N. 9.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1988): *Experiencias internacionales de financiación local*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991): *Financiación local: respuestas a una crisis*. Universidad de Oviedo.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (1971): "Los modelos de esfuerzo fiscal y el esfuerzo fiscal en España", *Hacienda Pública Española*, N. 13.