

1.- Introducción

El proceso de urbanización vivido por el país gallego ha sido profundo y continuado, pudiendo afirmarse que Galicia camina "hacia el final de una cultura por absorción de las formas rurales en la vida urbana" (1). Diversos estudios han ido dando fe de un hecho por lo demás evidente: en Galicia se asiste a un decantamiento del centro de gravedad demográfico hacia las provincias atlánticas, dibujándose un eje Ferrol-La Coruña-Santiago-Pontevedra-Vigo, donde se manifiesta una mayor intensidad en la concentración urbana (2). A su vez, en los extremos de ese eje se sitúan las dos aglomeraciones urbanas que pueden llamarse áreas metropolitanas: Vigo y La Coruña. El sistema industrial terciario se basa en esos dos AM., muy polarizadas y con una elevada densificación. Las infraestructuras que podrían facilitar la integración de los anillos suburbanos están muy mal dotadas; este hecho, unido a la ineficacia del planeamiento urbano, ha desembocado en una situación de claro y amplio déficit de equipamientos públicos. Las ciudades de Galicia, pues, aunque unas en mayor proporción que otras se integran por derecho propio en ese conjunto de desajustes que se conoce como "crisis urbana". El déficit de viviendas, la congestión en el transporte, la insuficiencia de bienes y servicios públicos, son otros tantos sumandos del catálogo de disfuncionalidades urbanas que asolan el mundo de las ciudades. Y aunque en un plano general nadie puede negar su papel como generadoras de economías (3), otra serie de elementos han terminado por cristalizar, sumando a sumando, en un coste generalizado de urbanización. Como ha expresado claramente Derycke, "el crecimiento es inseparable de ciertas contradicciones y determinados costes específicos, inconvenientes que unas veces equilibran y otras incluso superan las ventajas que procura: encarecimiento constante del valor del suelo, aumento considerable de los costes y de los tiempos de transporte por la congestión, perjuicios graves, como los derivados de la contaminación en sus diversos aspectos. En definitiva, se impone cada vez con más fuerza la impresión de que la urbanización, proceso a menudo tan irracional como anárquico, compromete el rendimiento del sistema económico, acentuando cada vez más las tensiones sociales" (4).

No deja de ser paradójico que todas esas dificultades proliferen especialmente allí donde se genera la mayor parte del valor añadido. Desde el punto de vista del sector público, cabría reconducir esos problemas a tres aspectos: a) desequilibrio vertical entre la asignación de funciones y la distribución de facultades para reunir recursos en los diversos niveles de gobierno correspondientes a cada realidad institucional; b) las disparidades geográficas entre necesidades y recursos en las jurisdicciones locales, y c) la disposición caótica e irracional de las funciones y los límites de las unidades de gobierno local. Con respecto al desequilibrio vertical, la crisis fiscal obedece, esencialmente, a la reunión de dos factores: de una parte, la elasticidad del gasto respecto a la renta suele superar a la unidad. En ello influye una demanda creciente de servicios públicos, así como el incremento en su coste de provisión. Por otro lado, se

asiste a una rigidez relativa de los ingresos. Como no podría ser de otra manera, el resultado suele traducirse en un desfase entre necesidades y recursos que condiciona la prestación de servicios, la infraestructura urbana, etc. (5). El sector público aparece, pues, sin duda, como un protagonista inevitable dentro de la crisis urbana, mereciendo un lugar preeminente la Hacienda municipal. Nuestro propósito se limita, sin embargo, a un aspecto muy concreto de esta última, en relación con la renta local: nos referimos a la presión fiscal. Tal objetivo debe enmarcarse en una pretensión más amplia, cual es la de analizar no sólo los ingresos municipales de los Ayuntamientos urbanos -incluyendo el cálculo de la distribución de la carga tributaria-, sino la vertiente del gasto y la política de endeudamiento. La endémica penuria de datos básicos debidamente clasificados y sistematizados ha provocado que ese objetivo más ambicioso requiera un periodo dilatado de tiempo para su consecución. Nos quedamos, por lo tanto, con una modesta aproximación a la presión fiscal urbana en Galicia, modestia que en modo alguno equivale a simplicidad, pues una condición necesaria para el cálculo de aquélla es conocer la renta municipal.

2.- La renta municipal

Con independencia de la problemática metodológica que cualquier intento de cuantificación de la actividad económica comporta, dificultades que se intensifican al pretender una estimación subnacional (7), es evidente que la muy deficiente -cuando existe- información estadística condiciona fuertemente el cálculo en el ámbito municipal. En la mayor parte de las ocasiones en que tales estimaciones se llevan a cabo, no se atiende tanto a la bondad del método como a su adecuación para usar los datos disponibles. Pues bien, dentro de esas coordenadas y tratando de compatibilizar al máximo la información y la calidad del modelo, procedimos a la estimación producción neta local a través de un modelo de regresión múltiple que relacionase aquella variable con otras explicativas consideradas relevantes. Los aspectos metodológicos se exponen en un anexo.

En cuanto a la muestra seleccionada, consiste en un conjunto de municipios significativos dentro de la franja occidental gallega, es decir, en el eje que, como ya señalamos, contiene la mayor dinamicidad económica y demográfica. En los cuadros 1 y 2 se recoge el producto neto local.

CUADRO Nº 1.- PRODUCTO NETO LOCAL PER CAPITA (pts.)

MUNICIPIO	1975	1981	1981 (pts.1975)
LA CORUÑA	138.990	475.495	176.995
FERROL	114.018	427.222	158.926
SANTIAGO	119.753	355.104	132.099
VIGO	135.885	437.647	162.805

CUADRO Nº 2.- PRODUCTO NETO LOCAL (millones de pts.)

MUNICIPIO	1975	1981	1981 (pts.1975)
LA CORUÑA	28.815	110.411	41.073
FERROL	10.170	39.219	14,589
SANTIAGO	10.067	33.273	12.377
VIGO	33.877	113.338	42.162

La única información con la que es posible establecer alguna comparación es la suministrada por los ANUARIOS de BANESTO. A pesar de su nivel de agregación, cabe relacionar nuestros resultados con sus estratos de renta municipal por intervalos. Veámoslo:

CUADRO Nº 3.- NIVEL MEDIO DE RENTA PER CAPITA (pts.)

MUNICIPIO	1975	1981
LA CORUÑA	150.001-200.000	420.001-500.000
FERROL	150.001-200.000	420.001-500.000
SANTIAGO	150.001-200.000	350.001-420.000
VIGO	150.001-200.000	420.001-500.000

Fuente: ANUARIOS BANESTO 1977 y 1983.

Como se comprueba en el cuadro nº 3, las cifras calculadas mediante nuestro modelo son encajables -con una cierta corrección al alza para 1975- en los niveles de renta elaborados por BANESTO, que proceden también de un modelo de regresión (8).

3.- La presión fiscal

Para llegar a la determinación de la presión fiscal -olvidando las discusiones metodológicas y reiterando la necesidad de completar el estudio en su día, con la cuantificación de la carga tributaria por sectores (9) -

-pondremos en relación los ingresos coactivos municipales a saber, impuestos directos e indirectos, tasas y contribuciones especiales, con el producto local. Así llegamos a los resultados que se exponen en los cuadros siguientes:

CUADRO Nº 4.- INGRESOS COACTIVOS (en millones de pts.)

MUNICIPIO	1975	1981	1981 (pts.1975)
LA CORUÑA	314,0	1.871,9	696,3
FERROL	146,8	536,1	199,4
SANTIAGO	137,7	483,5	179,8
VIGO	375,3	2.199,1	818,1

CUADRO Nº 5.- PRESION FISCAL

MUNICIPIO	1975	%	1981	%
LA CORUÑA	0,0109	1,09	0,0169	1,69
FERROL	0,0144	1,44	0,0137	1,37
SANTIAGO	0,0137	1,37	0,0145	1,45
VIGO	0,0111	1,11	0,0194	1,74

CUADRO Nº 6.- INGRESOS COACTIVOS MUNICIPALES PER CAPITA (en pts.)

MUNICIPIO	1975	1981	1981 (pts.1975)
LA CORUÑA	1.515,4	8.061,6	2.998,9
FERROL	1.645,7	6.010,1	2.235,7
SANTIAGO	1.637,3	5.160,7	1.918,9
VIGO	1.637,5	8.490,7	3.158,7
\bar{x}	1.606,5	6.930,6	2.578,0

Puede apreciarse que la presión fiscal en estos municipios no es la que cabría esperar para hacer frente a los problemas de una hacienda urbana. La insuficiencia para perseguir sus objetivos genuinos queda también de manifiesto en el cuadro nº 7:

CUADRO Nº 7.- GASTO LOCAL/PRODUCTO NETO (%)

MUNICIPIO	1975	1981
LA CORUÑA	2,16	3,17
FERROL	4,96	3,34
SANTIAGO	2,98	2,77
VIGO	2,42	2,98

Cualquier política pública que pretenda tener incidencia real en la solución de los problemas urbanos no puede resultar significativa a la luz de los datos del cuadro nº 7. Pero todavía podemos precisar más, para lo cual nos fijaremos en el ratio expuesto en el cuadro nº 8:

CUADRO Nº 8.- GASTO DE PERSONAL/COMPRAS

MUNICIPIO	1975	1981
LA CORUÑA	2,35	2,65
FERROL	4,86	4,6
SANTIAGO	3,76	1,61
VIGO	2,76	3,52

Como se sabe, un ratio de esta naturaleza que se aleje de la unidad es síntoma de subdesarrollo (10). De todos modos, la situación del ayuntamiento de Ferrol y la tendencia del de Vigo son todavía, si cabe, más preocupantes.

4.- Conclusión

A pesar de que en el mundo urbano gallego se contemplan muchas disfuncionalidades, frente a las que el sector público local debería jugar un papel relevante, la Hacienda municipal continúa siendo raquítica. En este trabajo -y aun teniendo en cuenta que debe ser completado con un análisis del gasto y de la distribución de la carga tributaria por sectores-, se puede comprobar cómo las cifras relativas a la presión fiscal son significativamente bajas (11). Y si bien es cierto que se ha producido un incremento notable en términos per cápita, no se pueden olvidar los bajos niveles de partida. Esta situación está estrechamente vinculada al grado de dependencia de la Hacienda local y a su proceso de endeudamiento, cuestiones en las que no entramos aquí. Sin embargo, es preciso decir que la nueva normativa parece apuntar hacia mayores cuotas de autonomía, en el sentido de colocar a todos, elegidos y electores, frente a sus propias responsabilidades. Ello deberá llevar a una relación más directa entre los impuestos pagados por los ciudadanos y el gasto local, querido, controlado y, en buena medida, financiado de modo más inmediato por sus beneficiarios.

ANEXO METODOLOGICO

Con el objeto de estimar la renta municipal se ha establecido un modelo de regresión múltiple que relaciona esa variable con otras explicativas consideradas relevantes.

El método escogido encontró dos problemas fundamentales: por una parte, la imposibilidad de obtener una serie temporal para los municipios gallegos y, por otra, la obligada limitación a un número reducido de variables como consecuencia de la carencia de datos municipales. Para solventarlos procedimos a una estimación con datos de corte transversal para las provincias españolas, suponiendo que la relación obtenida entre variables explicativas y variable explicada para las provincias se mantiene a nivel provincial. Como consecuencia del segundo problema citado, las variables elegidas a nivel provincial son aquellas para las que existían datos a nivel municipal.

Las variables explicativas fueron:

- licencias comerciales/1.000 habitantes
- densidad de población
- número de turismos/1.000 habitantes
- número de teléfonos/1.000 habitantes
- número de camiones/1.000 habitantes
- presupuestos municipales/1.000 habitantes

La variable explicada fue la producción neta provincial por mil habitantes.

Para llegar a la determinación de las variables explicativas relevantes se procedió a buscar una ecuación de regresión por el método de selección "stepwise". Según este método, el procedimiento para obtener la mejor ecuación de regresión es como sigue: en una primera etapa se introduce como variable explicativa aquella que tenga un mayor coeficiente de correlación simple con la variable dependiente, comprobándose si es estadísticamente significativa. En la segunda etapa se introduce aquella variable que tenga un mayor coeficiente de correlación parcial con la variable dependiente, fijada la variable introducida en el primer paso. Estima da la ecuación de regresión se comprueba si la variable introducida es significativa y, dado que puede darse colinealidad entre ésta y la anterior, debe comprobarse también si aquélla mantiene su relevancia. En caso de que ambas sean significativas, se introduce la variable con mayor coeficiente de correlación parcial, fijadas las que se habían introducido, y se procede a ver si son estadísticamente significativas.

En distintas etapas hablamos lo mismo hasta que no existiese ninguna variable cuya introducción fuese relevante. Este método exige, no obstante, explicitar los niveles hasta los cuales podemos aceptar que una variable entre en la ecuación definitiva, así como el umbral a partir del cual descartamos una variable que previamente fue introducida en dicha ecuación. La fijación de este nivel debería depender del grado de significación

y de los grados de libertad asociados a cada ecuación de regresión estimada, pero dado que realizamos varias estimaciones a partir de una única muestra, ese valor no sería estrictamente correcto. Es por ello que en la práctica se suele fijar un valor arbitrario que se mantiene constante para todas las regresiones. En este caso hemos elegido como límite el valor uno, que se correspondería con la introducción de aquellas variables que provocan un aumento en el coeficiente de determinación, corregido según los grados de libertad.

Bajo estas condiciones, aplicando el programa correspondiente del paquete BMDP 81, se han obtenido las ecuaciones de los años 1975 y 1981. En el primer caso las variables consideradas relevantes fueron:

- licencias comerciales/1.000 habitantes
- teléfonos/1.000 habitantes
- presupuestos municipales/1.000 habitantes

Los resultados fueron:

Variable	b_i	Sb_i
Ordenada	35,864	
Licencias comerciales	1,550	0,711
Teléfonos	0,193	0,044
Presupuestos	0,011	0,035

$$R^2 = 0,87064$$

$$\bar{R}^2 = 0,6872$$

$$\text{Ratio } F^* = 36.88$$

Grados de libertad: 3,46

Para el año 1981 las variables fueron:

- licencias comerciales/1.000 habitantes
- teléfonos/1.000 habitantes
- camiones/1.000 habitantes

He aquí los resultados:

Variable	b_i	Sb_i
Ordenada	72,5293	
Licencias comerciales	1,9286	1,64
Teléfonos	0,6457	0,063
Camiones	2,9387	0,9275

$$R^2 = 0,81636$$

$$\bar{R}^2 = 0,80438$$

$$\text{Ratio } F^* = 68,16$$

Grados de libertad: 3,46

Fuentes: Datos recogidos directamente en los Ayuntamientos. Banco de Bilbao. Banesto. C.T.N.E.

NOTAS

- (*) Queremos expresar nuestro agradecimiento a Eduardo Pis, del Departamento de Estadística y Econometría de la Universidad de Santiago, cuya ayuda fue fundamental para el cálculo de la renta municipal.
- (1) OTERO, C. "Caracteres esenciales de la agricultura gallega", en Agricultura y Sociedad, nº 2, 1977, pg. 189.
- (2) FAIÑA, "Un estudio de la organización territorial de la Administración Autónoma de Galicia a través de los potenciales de población", informe para la Consellería de Economía, inédito. También MELLA, J. "Un análisis espacial de la economía gallega", en Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas. Galicia, nº 2, 1984.
- (3) REMY, J. "La ville: phénomène économique", Vie Ouvrière, Bruselas 1966.
- (4) DERYCKE, P.H. "Reflexiones sobre la proyección de los costes del crecimiento urbano", en COLOQUIOS DEL CNRS, "El análisis interdisciplinar del crecimiento urbano", IEAL, Madrid 1976.
- (5) CARAMES, L. "Urbanización y Hacienda Pública: aproximación a la crisis fiscal de las ciudades", en Revista de Economía y Empresa, nº 6, 1981 pp. 61-67. "La ciudad central en las áreas metropolitanas: problemas financieros", en Revista de Estudios Regionales, nº 8, 1981, pp.147-155.
- (6) CARAMES, L. "La elasticidad-renta del gasto local: estudio de un caso", en Hacienda Pública Española, nº 70, 1981, pp. 75-81.
- (7) SADEI, "La renta de los municipios asturianos. 1978", Caja de Ahorros de Asturias, 1981.
- (8) Siguen a BECKERMAN, "Comparaison international du revenu reel", OCDE, París 1966.
- (9) En torno a la presión fiscal, VID. FAIÑA, A. "Presión fiscal, capacidad imponible y carga tributaria", en Hacienda Pública Española, nº 80, 1981, pp. 127 y ss.
- (10) THEOTONIO CACERES, V., "Magnitudes presupuestarias de las Corporaciones locales andaluzas", en Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas. Andalucía, nº 1, pp. 160 y ss.
- (11) En todo momento hemos estado hablando de presión fiscal real, no presupuestada. Es decir, las cifras de los ingresos coactivos municipales provienen del importe líquido de los derechos reconocidos y liquidados. No obstante, los cálculos que tomasen como base los ingresos presupuestados no desvirtuarían para nada nuestros resultados. Sobre este tema, ampliando la información con series de presión fiscal local española y europea, VID. artículo del autor en Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas. Galicia, nº 2, 1984.