



Revista Galega de Administración Pública, EGAP  
Núm. 64\_xullo-decembro 2022 | pp. 5-45  
Santiago de Compostela, 2022  
<https://doi.org/10.36402/regap.v2i64.4969>  
© Francisco Velasco Caballero  
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 08/08/2022 | Aceptado: 29/11/2022  
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Financiamento dos concellos pequenos e despoboación

Financiación de los municipios pequeños y despoblación

Financing of small municipalities and depopulation

64 Regap

Regap



ESTUDIOS

FRANCISCO VELASCO CABALLERO  
Catedrático de Dereito Administrativo  
Universidade Autónoma de Madrid

<https://orcid.org/0000-0003-1055-3939>

[francisco.velasco@uam.es](mailto:francisco.velasco@uam.es)

**Resumo:** Os estudos sobre despoboación municipal non inclúen de forma relevante o sistema de financiamento local. Este estudo explora precisamente esa posible conexión. Para iso, analízanse os orzamentos para 2021 de todos os concellos de oito provincias españolas. A análise céntrase na relevancia dos ingresos tributarios propios (fronte ás transferencias) e no esforzo fiscal *per capita* de cada concello. Compróbase a través da análise que os maiores ingresos orzados corresponden a concellos moi pequenos (menores de 500 h.) e moi grandes (sobre todo, Barcelona e Madrid), aínda que os dous grupos difiren nos custos de provisión de servizos (que tendencialmente son máis altos nos concellos moi pequenos). En todos os concellos (incluídos os máis pequenos) o esforzo fiscal *per capita* é moi similar. As transferencias supramunicipais son moi relevantes para todos os concellos, sobre todo para os moi pequenos

<sup>1</sup> Siglas utilizadas: IAE: imposto de actividades económicas; IBI: imposto de bens inmobles; IRPF: imposto sobre a renda das persoas físicas; LBRL: Lei reguladora das bases do réxime local; LFL: Lei de facendas locais; PICAS: participación nos ingresos das comunidades autónomas; PIE: participación nos ingresos do Estado.

e os máis grandes. Os concellos medianos (de entre 5.000 e 20.000 h.), moi relevantes para as políticas de despoboación pola súa función vertebradora de áreas comarcais, son en xeral os que orzan menos ingresos *per capita*.

**Palabras clave:** Financiamento local, transferencias de nivelación, impostos locais, despoboación.

**Resumen:** Los estudios sobre despoblación municipal no incluyen de forma relevante el sistema de financiación local. Este estudio explora precisamente esa posible conexión. Para ello, se analizan los presupuestos para 2021 de todos los ayuntamientos de ocho provincias españolas. El análisis se centra en la relevancia de los ingresos tributarios propios (frente a las transferencias) y en el esfuerzo fiscal per cápita de cada ayuntamiento. Se comprueba a través del análisis que los mayores ingresos presupuestados corresponden a municipios muy pequeños (menores de 500 h.) y muy grandes (sobre todo, Barcelona y Madrid), aunque ambos grupos difieren en los costes de provisión de servicios (que tendencialmente son más altos en los municipios muy pequeños). En todos los municipios (incluidos los más pequeños) el esfuerzo fiscal per cápita es muy similar. Las transferencias supramunicipales son muy relevantes para todos los municipios, sobre todo para los muy pequeños y los más grandes. Los municipios medianos (de entre 5.000 y 20.000 h.), muy relevantes para las políticas de despoblación por su función vertebradora de áreas comarcales, son en general los que presupuestan menos ingresos per cápita.

**Palabras clave:** Financiación local, transferencias de nivelación, impuestos locales, despoblación.

**Abstract:** Current research on depopulation does not include the local financing scheme as a relevant item. This study explores precisely that possible connection. For this purpose, the budgets for 2021 of all the municipalities of eight Spanish provinces are analyzed. The research focuses on the relevance of own tax revenues (as opposed to transfers) and on the per capita tax effort of each municipality. The analysis shows that the highest budgeted revenues correspond to very small (less than 500 inhabitants) and very large municipalities (especially Barcelona and Madrid), although both groups differ in the costs of service provision (which tend to be higher in very small municipalities). In all municipalities (including the smallest) the fiscal effort per capita is very similar. Transfers are very relevant for all municipalities, especially for the very small and the largest ones. Medium-sized municipalities (between 5,000 and 20,000 inhabitants), which are very relevant for depopulation policies due to their role as the backbone of regional areas, are generally the ones that budget the least revenue per capita.

**Key words:** Local financing, equalisation grants, local taxes, depopulation.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Ingresos totais por habitante. 3 Relación entre ingresos, gastos e custos. 4 Estrutura dos ingresos. 5 Ingresos impositivos. 5.1 Peso relativo dos ingresos impositivos. 5.2 Ingresos impositivos por habitante. 5.3 Ingresos impositivos e capacidade económica. 6 Ingresos por transferencias. 7 Resultados. 8 Anexo metodolóxico.

## 1 Introducción

1. Nos últimos anos, a despoboación dunha boa parte de España, sobre todo do interior, cobrou gran relevancia política e social. En xeral, hai un alto consenso social e político sobre a conveniencia de frear o proceso de despoboación e, na medida do posible, revertelo. Hai consenso académico en que, polo menos no seo da Unión Europea, as migracións xa non resultan da necesidade. Son opcións persoais libres fundadas nos mellores *incentivos* das grandes cidades<sup>2</sup>. En especial, as mellores condicións laborais e os mellores servizos públicos e

<sup>2</sup> MILBERT, A., "Einführung. Landflucht? Gesellschaft in Bewegung", *Bundesinstitut für Bau-, Stadtund Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, n. 2, 2016, p. 107.

semipúblicos<sup>3</sup>. Este consenso académico influíu directamente no documento de estratexia política “España 2050”<sup>4</sup>. Sentadas estas premisas, neste estudo vaise poñer atención no *financiamento municipal*. Trátase de descubrir se os concellos pequenos e medianos (que son os que con maior frecuencia perden poboación) contan con menos ingresos que os grandes, en que medida eses ingresos proveñen de impostos propios ou de transferencias supramunicipais, e que posible relación hai entre eses ingresos e os gastos municipais. Só comprobado un hipotético déficit financeiro nos concellos pequenos e medianos ten sentido analizar se –como se propuxo xa nalgúns estudos<sup>5</sup> e suxeriu o Consello de Europa en relación con España<sup>6</sup>– hai relación causal entre o financiamento municipal e a despoboación; e se unha mellora no financiamento dos concellos pequenos e medianos (especialmente, mediante transferencias supramunicipais) podería dar lugar a servizos e iniciativas económicas municipais relevantes para reter e atraer poboación.

2. Ata agora a literatura académica (económica, xeográfica, política e xurídica) non prestou atención directa á posible correlación entre financiamento municipal e despoboamento. Máis aínda, os estudos sobre financiamento local adoitan ser *xerais*, para o conxunto dos concellos españois. Só para algunhas grandes cidades ou áreas metropolitanas hai estudos financeiros específicos<sup>7</sup>. Esta análise xeral do financiamento local correspóndese co tratamento da información orzamentaria local polo Ministerio de Facenda, onde se *agregan* datos sobre financiamento municipal por comunidades autónomas, provincias e grandes grupos de concellos en función da poboación<sup>8</sup>. Polo demais, nos estudos xerais sobre financiamento local, a perspectiva predominante é de autonomía e suficiencia financeira<sup>9</sup> ou de equidade fiscal<sup>10</sup>, pero non hai estudos específicos sobre a conexión entre financiamento local e despoboación.

<sup>3</sup> COLLANTES, F. e PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019, pp. 76 e 230; ESPARCIA, J., “La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España”, AA. VV., *Espacios rurales y retos demográficos, una mirada desde los territorios de la despoblación*, Asociación Española de Geografía, Valladolid, 2021, p. 94.

<sup>4</sup> OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA E ESTRATEXIA DO GOBERNO DE ESPAÑA (coord.), *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Ministerio da Presidencia, Madrid, 2021, pp. 249 e 267.

<sup>5</sup> Por exemplo, RUNTIC, D., “The fiscal equalization fund”, Runtic, D., *Local Government in Croatia. Responses to Urban-Rural Challenge*, LoGov-project EU e Eurac, 2021, p. 16. Acceso web: [www.zenodo.eu](http://www.zenodo.eu) e [www.logov-rise.eu](http://www.logov-rise.eu).

<sup>6</sup> Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 465 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain*, CG(2021)41-07final, 22 September 2021, § 25.

<sup>7</sup> UTRILLA DE LA HOZ, A., “Un análisis del comportamiento presupuestario de la ciudad de Madrid en términos comparados”, *Economistas*, n. 110, 2006, p. 105.

<sup>8</sup> MINISTERIO DE FACENDA E FUNCIÓN PÚBLICA, *La Hacienda local en cifras*, novembro de 2019. Acceso web: [www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es).

<sup>9</sup> MEDINA GUERRERO, M., “Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial”, Caamaño Domínguez, F. (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003; MUÑOZ MERINO, A. e SUÁREZ PANDIELLO, J., “Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 92, 2018.

<sup>10</sup> Por exemplo: VILALTA, M., “La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes”, *Revista catalana de dret públic*, n. 57, 2018, p. 109; CORDERO, J.M., PEDRAJA, F. e GALINDO, F., “La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, n. 240-1, 2022, p. 125.

3. Nos estudos xerais sobre financiamento local, a atención aos concellos pequenos dificúltase por *limitacións metodolóxicas* estruturais. En primeiro lugar, a información financeira sobre os concellos pequenos é normalmente limitada, fragmentaria e pouco concluínte, o que motiva que as análises sexan inseguras e incompletas<sup>11</sup>. En segundo lugar, para a análise dos concellos cualificados como pequenos, normalmente distínguense dous grupos, os dous *demasiado amplos*: os concellos de menos de 5.000 habitantes<sup>12</sup> e os concellos de entre 5.000 e 20.000 habitantes. Estes dous grupos non están definidos tanto por factores xeográficos, demográficos ou económicos como por unha *vetusta escala normativa* que distingue, para regular os servizos municipais obrigatorios (art. 26.1 LBRL), as competencias de asistencia e cooperación das provincias (art. 36.1 LBRL) e as transferencias correntes do Estado (art. 95.3.b.1 da Lei 11/2020, do 30 de decembro, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2021) entre catro segmentos demográficos: ata 5.000, ata 20.000, ata 50.000 e máis de 50.000 habitantes. Estes segmentos de poboación, malia teren aínda certa relevancia normativa, ocultan diferenzas importantes entre os concellos moi pequenos, pequenos e medianos.

4. Partindo destas inconveniencias metodolóxicas, as limitadas referencias académicas aos concellos pequenos céntranse nas *transferencias* estatais (PIE) e autonómicas (PICA) e tenden a concluír que se dan inequidades, insuficiencias ou incoherencias en transferencias municipais<sup>13</sup>, normalmente en prexuízo dos pequenos concellos rurais e en beneficio dos grandes concellos urbanos<sup>14</sup>. Neste contexto, o informe ministerial para a reforma do financiamento local (2017) suxire de xeito expreso unha modificación do sistema de transferencias correntes do Estado, precisamente para corrixir o peor trato dos concellos menores de 75.000 habitantes (que non sexan ao tempo capitais de provincia ou de comunidade autónoma) en relación cos concellos maiores<sup>15</sup>. Como axiña se verá (gráficos 1.1 a 1.8), a importante diversidade de ingresos entre os concellos das oito provincias analizadas, incluso dentro dos concellos dun mesmo grupo demográfico, suxire que a unificación do réxime de transferencias correntes estatais (suprimindo a diferenza entre os concellos de máis e de menos de 75.000 habitantes) por si mesma non ten por que xerar nin maior nivelación nos ingresos nin maior equidade fiscal.

<sup>11</sup> SOLÉ-OLLÉ, A. e BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", *Public Finance Review*, n. 33-3, 2005, p. 352.

<sup>12</sup> Así: VALLÉS-GIMÉNEZ, J. e ZÁRATE-MARCO, A., "Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case", *Annals of Economic and Finance*, n. 18-2, 2017, p. 330; e PORTILLO NAVARRO, M.J., "Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 92, 2018, p. 260.

<sup>13</sup> ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., "La participación en los tributos del Estado", Marín-Barnuevo Fabo, D. (coord.), *Los tributos locales*, 2.ª ed., Thomson-Reuters Civitas, Cizur Menor, 2010, p. 990.

<sup>14</sup> SUÁREZ PANDIELLO, J., "Financiación local y corresponsabilidad fiscal local: ¿ganamos con el nuevo modelo?", *Revista de Estudios Regionales*, n. 66, 2003, p. 123; MUÑOZ MERINO, A. e SUÁREZ PANDIELLO, J., "Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?", cit., p. 22; SOLÉ-OLLÉ, A. e BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", cit., p. 347; VILALTA, M., "La hisenda local a Catalunya: Evolución recent, situación actual i principals reptes", cit., p. 109; CORDERO, J.M., PEDRAJA, F. e GALINDO, F., "La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados", cit., p. 126.

<sup>15</sup> MINISTERIO DE FACENDA, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de xullo de 2017, p. 256 (§ 256).

5. Este estudo presta atención directa no financiamento dos *concellos pequenos*, aínda que cun dobre propósito instrumental: para valorar, nun segundo estadio de investigación, se o actual sistema financeiro pode estar a actuar negativamente sobre a *sustentabilidade demográfica* dos concellos rurais. Esta singular perspectiva analítica require moitas cautelas conceptuais. De entrada, hai que distinguir, como conceptos analíticos diferenciados, entre concello pequeno e concello rural. Tradicionalmente, a *ruralidade* é un concepto analítico non ligado só ao tamaño demográfico, senón tamén a outros factores económicos (economía agraria) e culturais<sup>16</sup>. É certo que, desde unha perspectiva estatística e normativa, a ruralidade cada vez se asocia máis coa densidade demográfica, e polo tanto co tamaño demográfico do concello (art. 3 da Lei 45/2007, do 13 de decembro, para o desenvolvemento sustentable do medio rural). Non obstante, a realidade das áreas metropolitanas mostra (sobre todo nas súas segundas ou terceiras coroas) a existencia de concellos pequenos dificilmente cualificables como rurais, tanto pola súa economía (propriadamente urbana) como polos seus indicadores culturais (tamén propios dos concellos urbanos). Centrar a análise nos concellos pequenos –sen cualificalos necesariamente como rurais– permite eludir algúns prexuízos analíticos inmanentes á idea de ruralidade. Facilita a comprensión de que hai concellos pequenos e medianos que gañan e que perden poboación; que hai concellos pequenos e medianos con máis e menos ingresos; e que as fontes de ingresos dos concellos pequenos e medianos non teñen por que ser coincidentes. Así, os concellos pequenos e medianos na contorna das grandes cidades non só non perden poboación<sup>17</sup>, senón que ademais con frecuencia teñen unha estrutura de ingresos singular, baseada en elevadas bases impositivas para a liquidación do IBI.

6. Para os fins deste estudo, elaborouse unha base de datos con información detallada sobre os ingresos orzados para o ano 2021 en todos os concellos das provincias (ou comunidades autónomas uniprovinciais) de *Madrid, Barcelona, Asturias, Cantabria, Valladolid, Jaén, Lugo e Soria*. As especificacións metodolóxicas detalladas sobre esta base de datos descríbense ao final deste estudo (*infra* § 57). Tómasse como referencia a provincia (NUTS-3, conforme a Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas da UE) pola súa idoneidade para analizar os fenómenos de despoboación<sup>18</sup>. De acordo coa investigación xeográfica, a escala provincial permite identificar tres tipos de concellos pequenos ou medianos: os que se atopan en provincias con grandes cidades; os que teñen como referencia territorial unha cidade intermedia; e os que están conectados a cidades máis pequenas (como son normalmente as capitais de

<sup>16</sup> COLLANTES, F. e PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, cit., p. 28.

<sup>17</sup> COLLANTES, F. e PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, cit., p. 218.

<sup>18</sup> FOSS, O. e JUVKAM, D., *Depopulation in Europe. Some preliminary results*, Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR), Oslo, 2003, p. 29.

<sup>19</sup> Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee ante the Committee of the Regions "A long-term Vision for the EU's Rural Areas-Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040" [COM (2021) 345 final].

provincia)<sup>20</sup>. A selección de oito provincias para este estudo pretende ser representativa das distintas realidades locais de España, cunha especial atención aos territorios con despoboación. Isto explica que, xunto á Comunidade de Madrid e a provincia de Barcelona, nas que se atopan as dúas maiores cidades de España, así como as dúas maiores áreas metropolitanas, se analizasen os concellos de provincias con índices de despoboación moderados (como Valladolid e Jaén) e de provincias con estatísticas de despoboación máis agudas: dúas do norte montañoso (Asturias e Cantabria), outra de Galicia (Lugo) e outra da meseta castelá (Soria)<sup>21</sup>.

7. Para a formación da base de datos deste estudo, consultáronse os documentos de información orzamentaria remitidos por cada concello ao Ministerio de Facenda, en cumprimento do artigo 169.4 da Lei de facendas locais (Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo: LFL). Para os fins da comparación, esa base de datos orzamentaria combinouse cos datos oficiais de poboación para 2020 (ano en que se elaboran os orzamentos para 2021). Deste xeito, os datos que se mencionan a continuación refírense a ingresos orzados *per capita*. Con estes datos, formáronse ata oito grupos de concellos, aínda que non todos os grupos están presentes nas oito provincias. En todas as provincias se singularizou a capital de provincia, na medida en que normalmente é o concello máis poboado de cada provincia (agás en Asturias) e adoita cumprir unha función territorial específica, como centro económico tradicional e de servizos para o conxunto da provincia. Por outro lado, os grupos non son homoxéneos. Formáronse para os obxectivos específicos deste estudo e a partir de dúas escalas normativas: a do artigo 26.1 LBRL (sobre servizos obrigatorios); e a distinción, para os efectos de transferencias estatais, entre concellos de máis e menos de 75.000 habitantes (art. 111 LFL). A relación completa dos grupos de concellos por poboación que se utiliza neste estudo móstrase na táboa 1.

---

<sup>20</sup> COLLANTES, F. e PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, cit., p. 28.

<sup>21</sup> Os datos actualizados e detallados de despoboación, concello a concello, no XeoPortal do Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico. Acceso web: <https://sig.mapama.gob.es/geoportal/>.

Táboa 1. Grupos de concellos por poboación.

Grupo	Poboación
1	Ata 500 h.
2	Entre 501 e 5.000 h.
3	Entre 5.001 e 20.000 h.
4	Entre 20.001 e 50.000 h.
5	Entre 50.001 e 75.000 h.
6	Entre 75.001 e 100.000 h.
7	Máis de 100.001 h.
8	Capital da provincia

Fonte: Elaboración propia.

Regap



ESTUDIOS

8. A partir dos orzamentos remitidos ao Ministerio de Facenda por todos os concellos das catro provincias consideradas, neste estudo aplicáronse seis criterios de ordenación e análise: (1) os ingresos totais por concello e habitante, por todos os capítulos orzamentarios; (2) a proporción dos ingresos de orixe impositiva (polos cinco impostos municipais regulados no artigo 59 LBRL, tanto os obrigatorios como os discrecionais) respecto do total de ingresos orzados de cada concello; (3) a diversidade comparada de ingresos impositivos orzados entre todos os concellos de cada provincia; (4) a contía dos ingresos impositivos *per capita* para cada grupo de poboación; e (5) as transferencias *per capita* orzadas polos concellos de cada grupo de poboación. Finalmente, os datos sobre ingresos derivados de impostos municipais puxéronse en relación con dous indicadores de *capacidade económica* (e fiscal) nos concellos de cada provincia. Sen prexuízo das maiores especificacións técnicas arredor destes indicadores, que se explican no anexo metodolóxico (*infra* § 57), os dous indicadores utilizados son: a contía da base imponible do IBI por habitante en cada concello (o que mostra o valor económico da propiedade inmoble en cada concello); e a renda bruta media (por habitante) gravada polo imposto sobre a renda das persoas físicas en cada concello. Mediante estes dous indicadores, preténdese comprobar en que medida o esforzo fiscal medio en cada concello se corresponde coa maior ou menor capacidade económica (e contributiva) dos veciños de cada concello. Noutros termos, preténdese saber se hai concellos que teñen baixa capacidade económica e presión fiscal media ou alta; e se hai concellos con maior capacidade económica nos cales o esforzo fiscal medio é comparativamente baixo

## 2 Ingresos totais por habitante

9. Tal como se mostra nos gráficos 1.1 a 1.8, para os ingresos municipais por habitante hai un alto grao de *dispersión ou diversidade* entre os concellos dun mesmo grupo demográfico, sobre todo nos concellos moi pequenos (menos de 500 habitantes). Dado o seu pequeno tamaño e poboación, nestes concellos a posible previsión orzamentaria dun só ingreso impositivo inusitadamente alto (por exemplo, porque nese concello ten a súa sede unha grande empresa que tributa no imposto de actividades económicas), ou a previsión dun ingreso por prezos dunha pequena empresa municipal de transformación agraria<sup>22</sup>, ou unha soa transferencia de capital cuantiosa (para unha infraestrutura esencial, por exemplo), pode ofrecer unha cifra de financiamento moi avultado<sup>23</sup>. Esas posibles contías extraordinarias tanto afectan ao grao de dispersión estatística como aos valores medios de ingresos nos distintos grupos de poboación. En xeral, e deixando agora á marxe os concellos moi pequenos, a diversidade nos ingresos municipais redúcese en proporción inversa á poboación. Aínda así, mesmo nos concellos medianos (de entre 5.001 e 20.000 habitantes) obsérvanse algunhas diferenzas importantes, só explicables por factores singulares de cada concello. Segundo isto, incluso dentro dun mesmo grupo demográfico hai *diferenzas ostensibles* de ingresos, non explicables a través do réxime legal de financiamento local, senón por factores específicos dalgúns concellos, entre os que se poden incluír non só condicionantes socioeconómicos, senón tamén o nivel de responsabilidade fiscal e as políticas públicas – máis ou menos activas para o aseguramento de ingresos – de cada concello. Das oito provincias consideradas, Jaén é a que presenta menor diversidade de ingresos municipais *per capita*, aínda que hai que ter en conta que nesta provincia apenas hai 5 concellos menores de 500 habitantes, e é precisamente este grupo de concellos o que noutras provincias presenta un maior grao de diversidade nos ingresos municipais por habitante.

10. Un dato significativo é que, aínda que en todas as provincias hai notables diferenzas de ingresos entre os distintos concellos, o *rango en que se moven esas diferenzas* varía de provincia a provincia. Así, aínda que a maioría dos concellos das oito provincias orzan ingresos entre 1.000 e 2.000 €/h., no caso de Madrid, Barcelona e Valladolid hai un número considerable de concellos moi pequenos, pequenos e medianos que orzan arredor dos 3.000 €/h. (gráficos 1.1, 1.2 e 1.3). Estes casos son máis excepcionais en Asturias, Cantabria e Lugo e por completo inexistentes no caso de Jaén, onde ningún concello cuantifica ingresos por habitante superiores aos 2.000 €. Chama moito a atención o caso de Soria<sup>24</sup>, onde as diferenzas de ingresos orza-

<sup>22</sup> Así, por exemplo, o concello cántabro de San Miguel del Aguayo (145h.) conta cunha sociedade municipal (un viveiro) cuxa cifra neta de negocio (contas 70 do apartado D.2 do Cuestionario de información contable normalizada para pemes) é de 59.669,09 €. Esta cantidade non é en si mesma moi elevada, pero, se se contabiliza como ingreso municipal empresarial (criterio que se seguiu neste estudo: *infra* § 63) e se suma aos ingresos municipais públicos, ofrece unha alta ratio de ingresos por habitante.

<sup>23</sup> VALLÉS-GIMÉNEZ, J. e ZÁRATE-MARCO, A., "Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case", cit., p. 344.

<sup>24</sup> No gráfico 1.8 suprimíronse os datos de dous concellos, porque ao seren moi elevados distorsionan o conxunto do gráfico. Trátase, en primeiro lugar, do Concello de Valdeagua del Cerro (Soria), que no orzamento inclúe un ingreso de 424.000 € en



dos, incluso dentro dun mesmo segmento demográfico, son moi elevadas. Isto pode explicarse por que o artigo 124.2 LFL lles garante a todos os concellos que a participación nos ingresos estatais non será en ningún caso inferior á de 2003. Esta regra, no caso dos concellos que perden poboación de forma acelerada (os moi pequenos), asegúralles un nivel relativamente alto de transferencias.

11. Sen prexuízo da dispersión na cifra de ingresos, compróbase nas oito provincias que, en valores medios, os concellos *moi pequenos* (< 500 h.) dispoñen de máis ingresos *per capita* que os demais concellos (gráficos 2.1 a 2.8). Os concellos máis grandes de cada provincia –que agás en Asturias son ademais capitais provinciais– orzan máis ingresos por habitante que os demais concellos, agás os moi pequenos, ben que no caso de Asturias, Cantabria e Lugo os maiores ingresos das súas capitais son moi reducidos. Segundo isto, nas oito provincias analizadas o gráfico dos ingresos por habitante ten forma de “U”, máis ou menos marcado: en todas as provincias os concellos mellor financiados son os *moi pequenos* e o máis grande (ou a capital provincial, no caso de Oviedo). A partir de aí, a pauta xeral é que os concellos pequenos (de entre 501 e 5.000 h.) e medianos (de ata 20.000 h.) orzan ingresos sensiblemente inferiores aos moi pequenos (< 500 h.), malia que aquí se observan máis diferenzas entre os concellos das oito provincias (en especial, en Asturias e Lugo os concellos de ata 5.000 habitantes orzan máis ingresos que as súas capitais provinciais). Un dato destacable é que os concellos *medianos* (de entre 5.001 e 20.000 h.) case sempre (agás en Madrid) están nos dous segmentos máis baixos de ingresos. O dato é relevante se se ten en conta que estes concellos son os que mostran un maior nivel relativo de gasto, polos maiores servizos municipais que lles impón o artigo 26.1 a) LBRL<sup>25</sup>, e que a política de reto demográfico debería prestar especial atención aos concellos que vertebran a correspondente bisbarra ou área rural, pois mesmo a subsistencia dos concellos máis pequenos depende, en gran medida, dos servizos públicos e privados e destes concellos medianos<sup>26</sup>. Polo demais, comparadas as distintas provincias, obsérvase que en case todas elas os ingresos dos concellos medianos (de entre 5.001 e 20.000 habitantes) son homologables. A excepción é Soria, aínda que aquí cómpre ter en conta que esta provincia só conta con dous concellos nese segmento demográfico (Burgo de Osma e Almazán) e os dous apenas superan a cifra de 5.000 habitantes. En contraste coa homoxeneidade orzamentaria dos concellos medianos nas oito provincias, as diferenzas de ingresos orzados son moi acusadas *entre Barcelona e Madrid* e o resto das capitais provinciais. Neste sentido, pódese considerar que, a pesar de que todas as capitais provinciais presentan trazos comúns, porque orzan máis ingresos *per capita* que os demais concellos (agás os moi pequenos), hai un patrón orzamentario específico para Barcelona e Madrid, pois os seus orzamentos de

concepto de investimentos de capital. Tamén se omitiu do gráfico 1.8 o Concello de Suellacabras, que orza 145.900 € de ingresos patrimoniais, o que dividido entre os seus 25 veciños presenta unha cifra de ingresos orzados por habitante non encadrable no gráfico.

<sup>25</sup> SOLÉ-OLLÉ, A. e BOSCH, N., “On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain”, cit., p. 363.

<sup>26</sup> COLLANTES, F. e PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, cit., p. 230; ESPARCIA, J., “La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España”, cit., p. 137.

ingresos son moi superiores aos dos demais concellos das súas provincias (excepto os moi pequenos).

12. A Comunidade (uniprovincial) de *Madrid*, aínda que conta con máis concellos grandes ou moi grandes que todas as demais provincias, mostra o patrón común xa mencionado máis arriba, representado graficamente coa forma de “U” característica (gráfico 2.1). Neste caso, ademais, a media de ingresos orzados polos concellos máis pequenos (< 500 h.) mesmo dobra amplamente os ingresos por habitante orzados pola cidade de Madrid. Pola súa vez, o Concello de Madrid case dobra en ingresos por habitante a media das grandes cidades da Comunidade, todas elas metropolitanas. Unha singularidade que chama a atención da Comunidade de Madrid é a substancial simetría entre os concellos medianos, intermedios, grandes e mesmo moi grandes (agás Madrid). Dous aspectos son destacables deste dato. En primeiro lugar, que o maior número de servizos obrigatorios que afecta aos concellos de máis de 50.000 habitantes (conforme o art. 26.1 LBRL) non vai acompañado dunha maior previsión de ingresos orzamentarios *per capita*. Isto podería explicarse por que con frecuencia os concellos medianos e intermedios (todos eles inferiores a 50.000 habitantes) prestan moitos máis servizos públicos que os legalmente obrigatorios<sup>27</sup> e iso aproxima os orzamentos de todos estes concellos. Doutro lado, os datos da Comunidade de Madrid mostran que o réxime especial de transferencias correntes estatais, fixado polo artigo 111 LFL para os concellos de máis de 75.000 habitantes, non dá lugar a unha previsión de ingresos substancialmente máis elevada. Con iso, malia ser común considerar que este réxime especial de transferencias estatais beneficia os grandes concellos<sup>28</sup>, tal beneficio non se aprecia *prima facie* nos orzamentos municipais. Como posible explicación, podería pensarse que nestes concellos grandes as maiores transferencias estatais se compensan cun menor esforzo fiscal *per capita*, pero logo verase que esta conclusión non conta con soporte empírico (gráfico 6).

13. A provincia de *Barcelona* de novo repite o gráfico en forma de “U” que se observa nas outras provincias analizadas (gráfico 2.2). E de novo os concellos máis pequenos (< 500 h.) son os que orzan máis ingresos por habitante. En concreto, a media de ingresos deste grupo duplica a do seguinte segmento (concellos de entre 501 e 5.000 habitantes). Tamén, igual que sucede coa cidade de Madrid, a cidade de Barcelona orza moitos máis ingresos *per capita* que os demais concellos da provincia, agás os moi pequenos. E de novo as diferenzas son moi notables. Entre os concellos medianos (de entre 5.001 e 20.000 h.) e Barcelona hai unha diferenza orzada de 900 € por habitante. Por último, tamén aquí se observa, igual que na Comunidade de Madrid, que a referencia dos 75.000 habitantes, determinante do réxime especial de transferencias estatais conforme o artigo 111 LFL, non depara unha maior previsión bruta de ingresos. Ao contrario, o grupo de concellos de máis 100.001 habitantes é o que orza menos ingresos *per capita* en toda a provincia.

14. No *Principado de Asturias*, comunidade uniprovincial, os concellos moi pequenos (< 500 h.) e os pequenos (< 5.000 h.) presentan os orzamentos de ingresos

<sup>27</sup> VILALTA, M., “La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes”, cit., p. 102.

<sup>28</sup> ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., “La participación en los tributos del Estado”, cit., p. 990.

máis elevados (gráfico 2.3). Os demais concellos amosan datos moi similares. Con moi pouca diferenza respecto dos demais, Avilés (77.791 h.) é o concello que prevé maiores ingresos por habitante, por enriba da cidade máis poboada (Xixón) e da capital provincial (Oviedo). En todo caso, os ingresos orzados por estes concellos non se diferencian substancialmente dos do grupo máis numeroso (de entre 5.001 e 20.000 h.). Isto suxire que o réxime financeiro especial dos grandes concellos (art. 111 LFL) non depara por si maiores ingresos.

15. A Comunidade uniprovincial de *Cantabria*, igual que Asturias, mostra unha *alta homoxeneidade* de ingresos orzados entre os diversos grupos de concellos, coa única excepción dos concellos moi pequenos (< 500 h.), que prevén ingresos moito máis elevados (gráfico 2.4). Séguelles a capital provincial, Santander (173.375 h.), aínda que xa con cifras moi similares ás dos demais concellos. Dada a similitude nos datos, pódese considerar que o réxime especial de grandes cidades (art. 111 LFL) non xera por si grandes diferenzas orzamentarias.

16. No caso da provincia de *Valladolid*, a xa mencionada curva con forma de “U” está moi achatada (gráfico 2.5). Isto é, os concellos con máis ingresos orzados por habitante son *os máis pequenos e o máis grande*. Os concellos pequenos (de ata 5.000 h.) e medianos (de ata 20.000 h.) orzan menos ingresos (téñase en conta, ademais, que na provincia de Valladolid ningún concello agás a capital supera os 25.000 habitantes). As diferenzas son, ademais, conspicuas entre os concellos do centro e dos extremos do “U”: a media de ingresos orzados dos concellos moi pequenos case dobra a dos concellos medianos (de entre 5.001 e 20.000 habitantes); e a cidade de Valladolid orza 1.237 € *per capita*, cantidade moi superior aos 828 € *per capita* que de media orzan os concellos medianos (de entre 5.001 e 20.000 habitantes).

17. A provincia de *Jaén* reproduce, con algunha singularidade, o gráfico en forma de “U” das outras tres provincias (gráfico 2.6). Os concellos con maior previsión de ingresos son tanto os máis pequenos (de ata 500 habitantes) como o máis grande (Jaén). Aínda que neste caso a capital provincial orza mesmo máis ingresos que a media dos concellos máis pequenos<sup>29</sup>. Con todo, hai que ter en conta que na provincia de Jaén só son cinco os concellos de menos de 500 habitantes e ningún deles prevé ingresos extravagantes, afastados da media. Por outro lado, aínda que o patrón orzamentario é simétrico ao das outras provincias, neste caso as diferenzas relativas son moito menores. A maior diferenza dáse entre os concellos pequenos (de entre 501 e 5.000 habitantes) e a cidade de Jaén nunha contía de 559 €/h. Aquí non se pode apreciar o hipotético efecto do réxime especial de transferencias estatais propio dos

<sup>29</sup> Os datos de ingresos sobre a cidade de Jaén deben lerse cunha advertencia: no orzamento para 2021 (que é a quinta prórroga do orzamento de 2017) inclúese como previsión de ingresos patrimoniais por concesión demanial unha cantidade inusitadamente alta: 81.049.325 € (isto é, unha cantidade que dobra o orzamento de ingresos por impostos municipais). Non só está cantidade é inusitadamente alta, senón que, ademais, na liquidación do idéntico orzamento para 2020 (que tamén era prórroga do de 2017) consta que houbo un defecto de ingreso efectivo (respecto do orzado) de 80.565.508 €. Polo demais, esta previsión orzamentaria, aínda que non fose efectiva, non se pode considerar un erro, pois tamén no orzamento de 2016 (o anterior ao de 2017 prorrogado ata 2021) figura unha cantidade aproximada de 60 millóns de euros por ingresos patrimoniais (concesións demaniais e dereitos de superficie). A elevada previsión de ingresos patrimoniais ten como consecuencia que máis adiante, cando se poñan en relación só os ingresos impositivos e as transferencias, se observará que a suma deses dous conceptos (que na maioría dos concellos alcanza o 80 % dos ingresos), no caso de Jaén presenta unha cifra moi inferior.

concellos grandes (art. 111 LFL), ao non haber ningún concello de máis de 75.000 habitantes (ademais da capital).

18. Algo singular é o caso de *Lugo*, aínda que non tanto como para cuestionar a curva de “U” que caracteriza a previsión de impostos das oito provincias analizadas. *Lugo* non ten concellos de máis de 20.000 h. (agás a capital). Co cal, a curva de “U” é máis difícil de trazar. Non obstante, séguese observando que os concellos moi pequenos (que só son dous) e os concellos pequenos (de entre 501 h. e 5.000 h.), que é o grupo máis numeroso, presentan os datos medios de ingresos máis altos. Séguelles a capital provincial (1.093 €/h.) e, xa por último, os concellos medianos (de entre 5.001 e 20.000 h.) coa cifra de 902 €/h. Neste sentido, e no que importa para este estudo, os concellos que orzan menos ingresos son os medianos, que son os chamados a vertebrar as súas bisbarras.

19. Os datos da provincia de *Soria* tamén se poden representar graficamente –aínda que con menos nitidez– por medio dunha curva en forma de “U”, onde os concellos que orzan máis ingresos son os moi pequenos (< 500 h.) e a capital provincial. O singular de *Soria* é que teñen moitos concellos moi pequenos (164), o que mellora a fiabilidade da media estatística para este segmento. En cambio, ten só dous concellos medianos (< 20.000 h.), *Burgo de Osma* (5.034 h.) e *Almazán* (5.411 h.). A reducida poboación destes dous concellos pode explicar a similitude entre os ingresos deste grupo e os do grupo dos concellos pequenos (< 5.000 h.). *Soria* capital orza máis ingresos (1.458 €/h.) que os concellos pequenos (1.182 €/h.) e medianos (1.298 €/h.), aínda que a diferenza non é tan ostensible como en *Madrid*, *Barcelona* ou *Valladolid*.

### 3 Relación entre ingresos, gastos e custos

20. A diferenza de ingresos orzados *per capita* entre os distintos grupos de concellos debe poñerse en relación co *estado de gastos* de cada orzamento e coa estrutura de *custos* de cada servizo ou actividade municipal. Partimos da premisa de que, por economías de escala e de densidade, unha boa parte dos servizos municipais (aínda que non todos) son considerablemente máis custosos nos concellos moi pequenos e en parte dos pequenos ou medianos<sup>30</sup>. Hai evidencia empírica de que os custos de servizos municipais *per capita* é moi alta nos concellos de 1.000 habitantes, sendo logo descendente ata a cifra de 5.000 habitantes e volvendo ascender logo suavemente ata os 50.000 habitantes, a partir de onde os custos de servizos por habitante xa se manteñen estables. A diferenza de custos entre un concello de 1.000 habitantes e outro de 5.000 habitantes pode oscilar entre o 17 % e o 25 %<sup>31</sup> aínda que as diferenzas poden ser moi ostensibles en función de que servizos municipais se consideren, pois

<sup>30</sup> BEL, G., “Un análisis de los gastos municipales por el servicio de servicios sólidos urbanos”, *Revista de Economía Aplicada*, n. 38, 2005, pp. 1-28.

<sup>31</sup> SOLÉ-OLLÉ, A. e BOSCH, N., “On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain”, cit., pp. 363 e 372.

os servizos sociais alcanzan economías de escala aos 1.000 habitantes, mentres que a escala óptima para os servizos xerais ou a limpeza é de 20.000 habitantes<sup>32</sup>.

21. Tendo á vista o custo *per capita* dos servizos municipais, en función da escala de poboación, pódese considerar a maior ou menor marxe financeira para que un concello despreague actividades e servizos atractivos para a actividade económica. Os ingresos *per capita* dos concellos moi pequenos (< 500 h.), malia seren máis elevados que nos concellos maiores, deben financiar custos moito máis elevados. Iso leva a pensar que a actividade municipal necesariamente se concentra nos *servizos esenciais* ou obrigatorios *ex* artigo 26.1 LBRL, aqueles que simplemente lles aseguran unha vida digna a todos os veciños. Por outro lado, aínda que xa se dixo que no grupo de concellos *pequenos* (de entre 501 e 5.000 h.) decrecen os custos municipais *per capita*, tamén decrecen considerablemente os ingresos (gráficos 1.1 a 1.8), o que sumado á falta de capacidade técnica na maioría dos casos pode explicar un menor despregamento de servizos e actividades locais adicionais e atractivas para a economía e a poboación.

22. O maior incremento do gasto polos servizos municipais obrigatorios (conforme o art. 26.1 LBRL) prodúcese no grupo de concellos que vai dos 5.001 aos 20.000 habitantes (un 6,5% de incremento do gasto en 2005<sup>33</sup>). Xustamente estes son os concellos que orzan menos ingresos *per capita* (gráficos 1.1 a 1.8) e tamén os que reciben menos transferencias correntes (gráficos 3.1 a 3.8). De aí que, á falta de evidencia empírica de que neses concellos se dean economías de escala moi cualificadas, se poida considerar que os concellos de entre 5.001 e 20.000 habitantes poden sufrir un infrafinanciamento relevante en termos de despoboación, polo menos nas provincias de Cantabria, Valladolid, Jaén e Lugo. Cómpre insistir en que normalmente estes concellos actúan como cabeceiras de bisbarra, e deles depende en gran medida a sustentabilidade dos concellos máis pequenos da súa contorna. A situación é similar, en termos xerais, para os concellos que aquí chamamos intermedios (de máis de 20.001 habitantes), onde tamén crecen lixeiramente os custos de funcionamento municipal sen que en paralelo aumenten significativamente os ingresos orzados. E de novo hai que insistir na función vertebradora destes concellos respecto das súas correspondentes bisbarras.

23. Finalmente, só en relación cos concellos *moi grandes* (en especial, Madrid e Barcelona) se pode falar dunha estabilización dos custos de provisión dos servizos municipais (comprobada a partir da liña dos 50.001 habitantes) e un crecemento notorio dos ingresos<sup>34</sup>, o que permite actividades e servizos municipais de máis calidade ou complementarios, e nesa medida atractivos da actividade económica e a poboación<sup>35</sup>. Téñase en conta que, a partir de 50.001 habitantes, os concellos

<sup>32</sup> HORTAS RICO, M. e SALINAS PEÑA, P., "Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales", *Revista de Economía Aplicada*, n. 66, 2014, p. 39.

<sup>33</sup> SOLÉ-OLLÉ, A. e BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", *cit.*, p. 363.

<sup>34</sup> SOLÉ-OLLÉ, A. e BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", *cit.*, p. 347.

<sup>35</sup> RODRÍGUEZ-POSE, A. e GRIFFITHS, J., "Developing intermediate cities", *Regional Science Policy and Practice*, n. 13, 2021, p. 446.

grandes xa non soportan máis servizos municipais obrigatorios que os demais (art. 26.1 LBRL), polo que a obtención de maiores ingresos (en especial mediante transferencias correntes, como ocorre claramente nas cidades de Madrid e Barcelona, aínda que non de forma notoria nos demais concellos grandes: *infra* § 41 e gráficos 3.1 a 3.8) xa non se destina a financiar un estándar mínimo de servizos obrigatorios, senón a incrementar a súa calidade ou a financiar outras actividades discrecionais e servizos complementarios.

## 4 Estrutura dos ingresos

24. Un concepto relevante para a análise do financiamento municipal é o peso relativo de cada *tipo de ingresos*. Aquí só se consideraron as taxas e prezos, os impostos municipais e as transferencias (correntes e de capital). No seu conxunto, supoñen máis do 90 % dos ingresos municipais. Deixáronse á marxe deste estudo, por dificultades de contabilización, ou pola súa pouca relevancia cuantitativa ou analítica, os ingresos patrimoniais e os ingresos financeiros. O obxectivo analítico agora é a comparación entre os ingresos provenientes do esforzo fiscal municipal, en forma de impostos e taxas ou prezos por servizos públicos, e os que proceden de transferencias (e polo tanto sen esforzo fiscal). As teorías xerais sobre federalismo fiscal parten da premisa de que cada nivel de goberno debe financiarse basicamente mediante os seus propios tributos, cumprindo as transferencias unha función só *complementaria*, por insuficiente capacidade tributaria, pola existencia de externalidades territoriais ou pola xestión de servizos alleos<sup>36</sup>. No caso de España, as transferencias supramunicipais non cumpren tal función complementaria, senón que son un elemento central do sistema financeiro, o que explica que concellos con alta capacidade fiscal (real ou potencial) reciban cuantiosas transferencias estatais (mesmo por enriba da media dos demais concellos). Esta comparación entre ingresos propios e ingresos por transferencias é fundamental na Carta Europea de Autonomía Local (1985) e determinante para entender por que o Consello de Autoridades Locais e Rexionais do Consello de Europa declarou recentemente que España incumpre o artigo 9.5 da Carta<sup>37</sup>, relativo á nivelación financeira dos concellos con menos ingresos propios.

25. Como se explicou xa máis arriba (*supra* § 11) e se observa máis adiante nos gráficos 3.1 a 3.8, con carácter xeral os concellos que orzan máis ingresos *per capita* son os moi pequenos (< 500 h.) e as capitais de provincia. É sobre todo significativo o grupo dos concellos pequenos e moi pequenos, que simultaneamente prevén altos ingresos por impostos propios, por transferencias correntes e por transferencias de capital. Neste sentido, malia ser certo que os concellos pequenos e moi pequenos son os que orzan máis ingresos, non o fan só con cargo a transferencias, senón tamén mediante un esforzo fiscal similar ou mesmo ás veces superior ao dos demais segmentos

<sup>36</sup> Por todos, BIRD, R.M. e SLACK, E., *Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change?*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, Toronto, 2021, p. 7.

<sup>37</sup> Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 465 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain*, CG(2021)41-07final, 22 September 2021, § 225, p. 37.

de concellos<sup>38</sup>. Este alto esforzo fiscal permite cuestionar, polo menos en termos xerais, a hipótese do sobrefinanciamento rural ou da “ilusión fiscal” nos concellos pequenos e moi pequenos. Do mesmo xeito, a pesar de que as cidades máis grandes adoitan contar con máis ingresos, isto non se debe na mesma medida a un maior esforzo impositivo, senón en gran medida a cuantiosas transferencias correntes.

## 5 Ingresos impositivos

26. Desde a perspectiva dos impostos municipais, é conveniente empregar dous parámetros de análise. O primeiro refírese á *porcentaxe* de ingresos municipais – respecto do total de ingresos orzados por cada concello – derivada do esforzo fiscal propio; isto é, dos impostos recadados por cada concello. O segundo parámetro é o da *carga fiscal por habitante*: canto paga cada veciño ao seu concello. Como axiña se verá, estes dous parámetros ofrecen resultados diferentes. Normalmente, nos *concellos pequenos e moi pequenos* a porcentaxe de ingresos impositivos é baixa, en comparación co que orzan por transferencias (gráfico 5). Á inversa, nos concellos máis grandes os ingresos impositivos son maiores que as transferencias. Este dato, exposto sen maiores consideracións na proposta de reforma financeira local de 2017<sup>39</sup>, indirectamente suxire a idea de baixo esforzo fiscal nos concellos pequenos e moi pequenos. Non obstante, se atendemos ao esforzo fiscal *per capita*, compróbase que este é elevado, ou mesmo moi elevado, nos concellos pequenos e moi pequenos en comparación cos máis grandes. Isto significa que a maior porcentaxe de transferencias aos concellos pequenos e moi pequenos non substitúe o financiamento propio, senón que *só o complementa*. Que nestes concellos os ingresos impositivos sexan porcentualmente inferiores ás transferencias non significa que o esforzo fiscal propio sexa baixo, senón, probablemente, que son moi insuficientes para cubrir as necesidades de gasto (e é isto precisamente o que motiva a elevada porcentaxe de transferencias).

### 5.1 Peso relativo dos ingresos impositivos

27. No que segue púxose atención só nos dous grupos de ingresos máis relevantes cuantitativamente, os ingresos impositivos propios e as transferencias doutras administracións públicas, que suman de media o 82 por 100 dos ingresos municipais<sup>40</sup>. Deixáronse fóra as taxas e os prezos, pola súa moderada relevancia cuantitativa<sup>41</sup> e pola súa difícil identificación contable, ligada á forma de xestión de cada servizo municipal. En xeral, obsérvase unha gran *diversidade na porcentaxe de ingresos impositivos*, fundamentalmente nos concellos moi pequenos. Así se observa de forma exemplar no

<sup>38</sup> VALLÉS-GIMÉNEZ, J. e ZÁRATE-MARCO, A., “Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case”, cit., p. 343; outra valoración, en relación só co IBI, PORTILLO NAVARRO, M.J., “Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica”, cit., p. 267.

<sup>39</sup> MINISTERIO DE FACENDA, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, cit., p. 4 (§ 13).

<sup>40</sup> MARÍN-BARNUEVO FABO, D., “Ingresos locales”, Velasco Caballero, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 362.

<sup>41</sup> MINISTERIO DE FACENDA E FUNCIÓN PÚBLICA, *La Hacienda local en cifras*, cit., p. 137.

gráfico 4, referido aos ingresos impositivos orzados nos concellos de Valladolid. Nos concellos moi pequenos, que son a gran maioría na provincia, a diversidade de fontes de ingresos é elevadísima, indo desde o 75 % ao 10 % de ingresos orzados por ingresos municipais. Entre os concellos pequenos e medianos as diferenzas redúcense, oscilando entre o 30 % e o 40 %. Neste punto cómpre insistir de novo en que para os concellos moi pequenos un só concepto de ingreso moi relevante (como unha transferencia de capital elevada) afecta decisivamente á composición de todo o orzamento (*supra* § 9).

28. Agrupados por segmentos de poboación, nos concellos das oito provincias hai un patrón claro sobre a proporción de ingresos impositivos (directos e indirectos) respecto do total de ingresos orzados (gráfico 5). En todas as provincias –menos en Soria– os concellos máis pequenos (< 500 h.) son os que orzan menos ingresos impositivos. Nestes concellos son moi cuantiosas as transferencias; isto probablemente se deba máis ao maior custo da actividade municipal que a un menor esforzo fiscal (*supra* § 20). Conforme aumenta a poboación, crece tamén a porcentaxe de financiamento impositivo, pero non dunha forma lineal: nas dúas cidades máis grandes (Madrid e Barcelona), así como en Valladolid, a porcentaxe de financiamento impositivo é inferior á de todos os demais concellos das súas provincias (agás os moi pequenos). Aquí obsérvase unha diferenza importante entre *as tres cidades máis grandes* e as demais capitais de provincia, onde a porcentaxe de financiamento impositivo é sempre superior á dos demais segmentos demográficos. Porén, como logo se verá, Madrid, Barcelona e Valladolid presentan un alto nivel de esforzo fiscal (*infra* § 30), co cal a baixa proporción de financiamento impositivo non se debe a un baixo esforzo fiscal, senón a unha elevada cantidade de transferencias, claramente crecente nos últimos anos<sup>42</sup> e, en menor medida, aos maiores ingresos por taxas e prezos.

29. Tamén se observa que na maioría das provincias (as excepcións son Asturias, Lugo e Soria) os concellos de entre 5.001 e 20.000 habitantes son os que orzan máis ingresos impositivos. E, correlativamente, son os que menos transferencias *per capita* reciben (gráficos 3.1 a 3.8). Como mostran os gráficos 3.1 a 3.8, a maior proporción de ingresos impositivos nos concellos de entre 5.001 e 20.000 habitantes non indica un maior esforzo fiscal nestes concellos, senón menores ingresos por transferencias. Aquí podería existir un déficit relativo de financiamento e, en termos de despoboación, falta de capacidade financeira para actividades municipais atractivas da actividade económica e da poboación.

## 5.2 Ingresos impositivos por habitante

30. O primeiro dato relevante é a alta diversidade en esforzo fiscal *per capita* en cada provincia, e mesmo dentro de cada grupo de concellos. Este é un indicio claro de que a autonomía tributaria municipal é real e de que hai diferenzas ostensibles de capacidade tributaria nos distintos concellos, mesmo próximos<sup>43</sup>. No caso dos concellos

<sup>42</sup> MINISTERIO DE FACENDA E FUNCIÓN PÚBLICA, *La Hacienda local en cifras*, cit., p. 141.

<sup>43</sup> VALLÉS-GIMÉNEZ, J. e ZÁRATE-MARCO, A., "Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case", cit., p. 336.



moi pequenos, a alta cifra de ingresos impositivo *per capita* pode estar afectada pola existencia de “supercontribuíntes” no IBI ou no IAE (*supra* § 9).

31. Simplificando a diversidade mediante segmentos de poboación, xa non sempre aparece o gráfico en forma de “U” ao que xa se fixo referencia en relación cos ingresos totais por habitante (gráficos 1.1 a 1.8). Madrid, Valladolid, Lugo e Soria seguen mostrando máis ingresos impositivos por habitante para os concellos moi pequenos e para as respectivas capitais, pero este dato xa non está claramente presente en Barcelona, Asturias, Cantabria e Jaén. Por outro lado, tamén se comproba que entre as oito provincias hai diferenzas basais moi acusadas. En case todos os seus segmentos demográficos, os concellos de Madrid e Barcelona orzan un terzo máis de ingresos impositivos que os correspondentes concellos das demais provincias (gráfico 6), co cal, malia haber diferenzas de ingresos impositivos entre os segmentos demográficos de cada provincia, máis evidente é a diferenza entre os concellos de Madrid e Barcelona e os das demais provincias. E máis clara aínda é a diferenza entre os concellos de Madrid e Barcelona e todos os demais concellos considerados (agás os moi pequenos de Valladolid e os dous de Lugo).

32. En xeral, os concellos pequenos e moi pequenos mostran un *esfuerzo impositivo per capita comparativamente alto*. Nas provincias de Madrid, Valladolid, Lugo e Soria, os concellos máis pequenos son tamén os que mostran un maior esforzo impositivo *per capita* (gráficos 3.1, 3.5, 3.7, 3.8 e 6), aínda que xa se dixo que este dato é fráxil, porque calquera variación aleatoria ten efectos moi contundentes (*supra* § 9). De feito, este dato suavízase moito se se calcula a mediana estatística (que reduce a influencia dos casos extremos).

33. Máis en xeral, en todas as provincias se observa que hai unha relativa *proximidade* de esforzo fiscal en todos os tramos demográficos. Noutros termos, por regra xeral os *veciños dos concellos máis grandes non sempre pagan máis impostos*; e os veciños dos concellos máis pequenos contribúen decisivamente ao financiamento dos seus concellos, sobre todo se se ten en conta a menor capacidade contributiva deses veciños<sup>44</sup>, ao que se fará referencia detallada máis adiante (*infra* § 37), a escasa actividade municipal e o maior custo *per capita* dos servizos públicos nos concellos pequenos e moi pequenos (*supra* § 21). Os concellos medianos (de entre 5.001 e 20.000 habitantes) mostran en xeral un esforzo fiscal algo menor, aínda que non moi afastado dos demais concellos.

34. Chama a atención que en todas as provincias consideradas haxa unha gran *proximidade de esforzo fiscal* entre os concellos máis pequenos (< 500 h.) e as respectivas capitais de provincia. Unha primeira razón pode deberse a un *maior custo* dos servizos municipais nos concellos moi pequenos, do que xa hai evidencia empírica (*supra* § 21) e que non necesariamente resulta compensado polas maiores transferencias correntes. Unha segunda razón, tamén desde a perspectiva do gasto, pode ser a *maior actividade* municipal nas capitais provinciais (máis alá mesmo dos servizos municipais obrigatorios). Do lado dos ingresos hai dúas posibles razóns

<sup>44</sup> VALLÉS-GIMÉNEZ, J. e ZÁRATE-MARCO, A., “Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case”, cit., p. 343.

complementarias. É posible, en primeiro lugar, que nalgúns concellos haxa unha forte diverxencia entre o número de veciños e o número de contribuíntes: en especial, pola existencia de propietarios de inmobles non empadroados que tributan no IBI<sup>45</sup>. Cómpre ter en conta que, tratándose de concellos con moi poucos veciños, un pequeno número de contribuíntes adicionais (non empadroados) pode afectar moito aos ingresos impositivos *per capita*. Por último, unha maior contía das *bases impositivas* nas capitais municipais (en especial, as do IBI) leva naturalmente a unha maior recadación *per capita* cos mesmos tipos impositivos dos demais concellos.

35. Nas provincias de Madrid e Barcelona non hai grandes diferenzas en ingresos impositivos *per capita* entre os concellos cuxas transferencias estatais se rexen pola PIE común e os que se rexen polo réxime especial dos concellos de máis de 75.000 habitantes (art. 111 LFL). As diferenzas só son moi notorias para as cidades de Madrid e Barcelona, probablemente pola cláusula de *statu quo* mínimo que beneficiaron a ambas as dúas cidades nas distintas reformas da lexislación financeira local<sup>46</sup>. Segundo isto, no conxunto dos concellos grandes (agás Madrid e Barcelona) non hai indicios de *ilusión fiscal*. Isto é, de que un maior número de transferencias vaia acompañado dun menor esforzo tributario<sup>47</sup>. Varias poden ser as explicacións complementarias para este resultado. Primeiro, que o réxime especial de transferencias do artigo 111 LFL en realidade non xera moitos máis ingresos que o sistema común, co que as necesidades de gasto se deben cubrir mediante impostos municipais. Segundo, que en termos xerais o esforzo tributario do conxunto dos concellos non é moi elevado, o que determina que unha maior cantidade de transferencias correntes incondicionadas (para os concellos de máis de 75.000 h.) dea lugar a máis gasto (en máis calidade nos servizos obrigatorios ou en servizos ou actividades adicionais, non obrigatorios) e non a unha redución dos gravames impositivos, para o que non hai unha demanda social xeneralizada e relevante.

### 5.3 Ingresos impositivos e capacidade económica

36. Co fin de valorar o significado do esforzo fiscal en cada concello, convén poñer en relación a *carga impositiva* municipal *per capita* coa *capacidade económica ou contributiva*, tamén por habitante e en cada concello. Esta relación exprésase nos gráficos 7.1 a 7.8. A conexión mencionada fíxose mediante dous indicadores de capacidade económica: as bases impositivas medias do IBI urbano por habitante en cada concello (conforme os valores catastrais vixentes en 2020); e a renda bruta media suxeita ao IRPF en cada concello, segundo as bases de datos da Axencia Tributaria para 2019. As tres magnitudes relacionadas (esforzo fiscal por habitante, base impositiva media do IBI/h. e renda bruta media) son dificilmente comparables e representables de forma directa. Por iso,

<sup>45</sup> SOLÉ-OLLÉ, A. e BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", cit., p. 364.

<sup>46</sup> ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., "La participación en los tributos del Estado", cit., p. 993.

<sup>47</sup> SOLÉ-OLLÉ, A. e BOSCH, N., "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", cit., p. 366.

aquí optouse por unha comparación só relativa (para cada segmento de poboación). Desta maneira, ao segmento de concellos coa magnitude máis elevada en cada indicador (esfuerzo fiscal, base imponible do IBI e renda bruta media) déuselle o valor 100, calculándose as magnitudes dos demais segmentos demográficos por referencia á máis alta. Así, por exemplo, se na provincia de Soria a renda bruta media máis elevada se dá no segmento de concellos máis pequenos (< 500 h.), a esta magnitude asígnaselle o valor 100 e, respecto dela, o segundo segmento de concellos con renda bruta media máis alta presentará unha magnitude máis baixa (94,7, para o caso de Soria capital), e así sucesivamente. Deste xeito, homoxeneizando todos os valores sobre a base de 100, pódense comparar os datos de esforzo fiscal e de capacidade económica en cada grupo de concellos. Na representación gráfica que segue, canto máis alta se atope a liña dos ingresos impositivos por habitante (liña azul), maior será a correlación entre esforzo fiscal e capacidade contributiva. Pola contra, canto máis baixa se encontre a liña dos ingresos impositivos por habitante, e máis afastada das dúas liñas que indican a capacidade contributiva, menor será a correlación entre esforzo fiscal e capacidade contributiva.

37. A análise dos datos das tres magnitudes salientadas non ofrece datos concluíntes, aínda que si algunhas tendencias. En varias provincias (Madrid, Cantabria, Lugo e Soria) os concellos moi pequenos (< 500 h.) presentan a maior proximidade entre os ingresos impositivos orzados e os valores de capacidade contributiva (no IBI e no IRPF). Isto significa que, en termos relativos, os veciños destes concellos dedican unha maior parte da súa capacidade económica ao pagamento de impostos municipais. Por suposto que, dado o pequeno tamaño destes concellos (e que no caso de Lugo este segmento só abrangue dous concellos), esta conclusión xeral pode ter múltiples excepcións: porque haxa propietarios que pagan IBI sen seren residentes, o que incrementa o esforzo impositivo *per capita* dos demais veciños, ou porque nun concello concreto residan uns poucos veciños con moita renda. Con todo, asumindo as desviacións, aquí pódese apreciar certa tendencia.

38. Polo outro extremo, nas *capitais de cada provincia* obsérvase unha menor correlación relativa entre esforzo impositivo e capacidade económica. Así sucede en Barcelona, Asturias, Cantabria, Valladolid e Jaén. O caso que máis chama a atención é o de Barcelona, onde simultaneamente se dá un esforzo fiscal comparativamente baixo e a capacidade económica máis alta. En ocasións, as capitais de provincia orzan importantes ingresos impositivos por habitante (o que en principio indica un alto esforzo fiscal), pero esta maior carga tributaria vai parella a unha capacidade contributiva por habitante notablemente superior, co que ao final o esforzo impositivo real, unha vez posto en relación coa capacidade económica media, é igual ou menor que o dos demais concellos. Dúas son as excepcións á baixa correlación entre esforzo impositivo e capacidade económica nas capitais provinciais. Por unha banda, a cidade de Madrid mostra moita proximidade entre o esforzo impositivo por habitante e as magnitudes de capacidade económica, co cal, malia ser é certo que nesta cidade a capacidade económica é substancialmente máis alta (sobre todo en renda, máis que en valores inmobiliarios medios) esa maior capacidade contributiva corre simétrica a unha maior carga impositiva *per capita*. A notoria diferenza comparativa entre Madrid e Barcelona pode deberse á propia composición demográfica das dúas cidades: no caso

de Barcelona, os barrios periféricos con rendas máis baixas non forman parte da cidade, senón doutros concellos metropolitanos; en cambio, Madrid si incorpora eses barrios metropolitanos con menor capacidade económica ao propio concello. A outra excepción mencionada está nas dúas capitais máis pequenas, Lugo e Soria, onde o maior esforzo tributario dos veciños non se compensa cunha maior capacidade económica media.

## 6 Ingresos por transferencias

39. As transferencias supramunicipais (estatais, autonómicas ou provinciais) constitúen o segundo gran grupo de ingresos municipais. Aínda que en termos xurídicos o artigo 2.1 c) e d) LFL distingue entre as participacións (estables e incondicionadas) e as subvencións, máis ou menos discrecionais e máis ou menos condicionadas<sup>48</sup>, agora vaise atender á distinción máis propiamente orzamentaria entre transferencias *correntes* e transferencias de *capital* (aínda que sen obviar que a maior parte das transferencias correntes son incondicionadas e que, tamén, a maior parte das transferencias de capital están vinculados a investimentos concretos).

40. En xeral, son os concellos moi pequenos (< 500 h.) e pequenos (< 5.000 h.) os que orzan máis transferencias por habitante. A eles séguenlles as capitais de cada provincia (gráficos 3.1 a 3.8). O índice de *dispersión* dentro de cada grupo de poboación é moi diferente para as transferencias correntes e as transferencias de capital. As transferencias correntes son relativamente homoxéneas mesmo para os concellos moi pequenos (onde se daba a maior dispersión en ingresos impositivos). Isto é lóxico tendo en conta que as transferencias da PIE –que cuantitativamente son as máis importantes– son moi previsibles, non dependen da iniciativa municipal e descansan basicamente (nun 75 %) sobre a cifra de habitantes (art. 124.1 a) LFL). Moi distinto é o caso das *transferencias de capital*. Aquí hai, de entrada, un grave déficit de datos. Son numerosos os concellos –de todos os segmentos– que nos seus orzamentos non prevén ningunha transferencia de capital. Isto garda correspondencia co carácter máis aleatorio destas transferencias, que dependen tanto da iniciativa municipal como da política de gasto de cada entidade subvencionadora supramunicipal. No entanto, esta falta de previsión orzamentaria, aínda que real, ten unha transcendencia limitada para explicar os ingresos municipais, pois con carácter xeral (salvo nos concellos moi pequenos) as transferencias de capital non son unha parte determinante do orzamento municipal.

41. Segundo se dixo, en termos xerais, *canta menos poboación* teñen os concellos, maiores son as transferencias *per capita*. Este patrón xeral parece robusto en relación cos concellos pequenos (de entre 501 e 5.000 habitantes) e os medianos (de entre 5.001 e 20.000 h.), onde os datos cuantitativos dentro de cada grupo de poboación son moi próximos. Máis fráxil é esa mesma conclusión en relación cos concellos moi pequenos (< 500 h.), que mostran moi graves diferenzas entre si.

<sup>48</sup> ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., "La participación en los tributos del Estado", cit., p. 983.

42. Tal como se aprecia nos gráficos 3.1 a 3.8, os concellos moi pequenos (< 500 h.) e pequenos (< 5.000 h.) son os que orzan máis transferencias *de capital per capita*. Este dato é doadamente explicable tendo en conta que algúns servizos municipais obrigatorios (como os referidos a residuos, ciclo da auga e acceso á poboación) precisan de infraestruturas moi custosas. Estas custosas infraestruturas son frecuentemente financiadas polo Estado, a comunidade autónoma ou a provincia, de tal maneira que, ao dividir o total da correspondente subvención entre un número exíguo de veciños, resulta unha cifra moi avultada de transferencias por habitante.

43. Máis dificultades hai para explicar por que os concellos pequenos e moi pequenos orzan tamén máis transferencias *correntes* que os demais concellos. En principio, dado que o réxime de transferencias da PIE descansa fundamentalmente sobre a poboación de cada concello (art. 124.1 a) LFL), os concellos pequenos e moi pequenos deberían contar con menores transferencias da PIE. Malia iso, varias razóns complementarias poderían explicar os maiores ingresos por transferencias correntes destes concellos.

a) En primeiro lugar, no cálculo das transferencias correntes do Estado (PIE), que cuantitativamente son as máis importantes, inclúese unha variable que potencialmente pode beneficiar os concellos máis pequenos: o 12,5 % do total da PIE ordinaria (para os concellos de menos de 75.000 h.) repártese en función do *inverso da capacidade tributaria*, conforme os criterios fixados anualmente na Lei de orzamentos xerais do Estado. O criterio orzamentario anual descansa sobre as bases impositivas medias do IBI urbano (para 2021: art. 95.3. b) 3 da Lei 11/2020, do 30 de decembro, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2021), o que tendencialmente pode favorecer os concellos moi pequenos. Con todo, este posible beneficio é limitado, porque tamén as leis anuais de orzamentos introducen un coeficiente de ponderación por grupos de poboación que penaliza os concellos pequenos (o coeficiente dos concellos inferiores a 5.000 h. é igual á unidade, mentres que o coeficiente dos concellos de máis de 50.000 habitantes é 1,40).

b) En segundo lugar, o artigo 124.2 LFL garántelles a todos os concellos o nivel de participación bruta na PIE que xa tiñan en 2003 (antes da entrada en vigor da vixente LFL de 2004). Isto significa que algúns concellos pequenos, aínda que perderon poboación nos dous últimos decenios, non perderon transferencias estatais. Por iso, non reducíndose as transferencias totais por concello, a perda de poboación leva consigo un aumento da PIE municipal *per capita*.

c) En terceiro lugar, os concellos pequenos e moi pequenos reciben proporcionalmente máis *transferencias provinciais e autonómicas*<sup>49</sup>. A pesar de que en cifras globais estas transferencias son moito menos importantes que as da PIE, na súa distribución atenden moi favorablemente os concellos pequenos e moi pequenos. Ademais, calquera transferencia corrente, cando se divide entre un número pequeno de veciños, presenta un resultado *per capita* comparativamente alto.

44. Á vista dos datos sobre transferencias da PIE, falouse de *sobrefinanciamento* dos concellos pequenos<sup>50</sup>. Esta cualificación pode ser atinada en ocasións, aínda que non

<sup>49</sup> Para 2019: MINISTERIO DE FACENDA E FUNCIÓN PÚBLICA, *La Hacienda local en cifras*, cit., p. 63.

<sup>50</sup> MUÑOZ MERINO, A. e SUÁREZ PANDIELLO, J., "Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?", cit., p. 23.

sempre. A conclusión de sobrefinanciamento tería que poñerse en relación co esforzo fiscal nestes concellos, expresado en ingresos impositivos *per capita* (*supra* § 32), pois a lóxica tributaria dificulta a coexistencia prolongada de cargas impositivas altas –comparables ás dunha cidade intermedia ou grande– e o sobrefinanciamento por medio de transferencias correntes. Noutros termos, alí onde hai abundantes transferencias supramunicipais resulta ilóxico manter un esforzo impositivo elevado. Segundo isto, só cabería falar claramente de sobrefinanciamento alí onde simultaneamente existise unha baixa orzamentación con impostos propios e unha alta ratio de transferencias correntes por habitante. Este fenómeno pode existir nalgúns casos concretos, pero non se pode considerar unha nota característica de concellos moi pequenos (e menos aínda dos concellos simplemente pequenos). Xa vimos antes como a carga impositiva media nos concellos moi pequenos é comparable á dos demais concellos (*supra* § 33): en Madrid falamos de 871 €/h. fronte aos 783 €/h. da capital; para Barcelona, a referencia é de 660 €/h. fronte aos 700 €/h. da capital; en Asturias os concellos máis pequenos orzan 379 €/h. fronte aos 440 €/h. de Oviedo; en Cantabria o contraste é entre 424 €/h. fronte aos 526 €/h. de Santander; nos concellos moi pequenos de Valladolid falamos de 605 €/h. fronte aos 417 da capital; o dato para Jaén é de 324 €/h. fronte aos 401 €/h. da capital; en Lugo os concellos máis pequenos (só 2) orzan 638 €/h. fronte aos 439 da capital; e finalmente en Soria o contraste está entre 917 €/h. dos concellos máis pequenos e os 439 €/h. da capital. Á vista destes datos, máis ben é posible soste-lo que probablemente as maiores transferencias aos concellos pequenos e moi pequenos non sexan un indicador de sobrefinanciamento, senón de maiores custos *per capita* dos servizos e actividades municipais.

## 7 Resultados

45. O obxecto deste estudo é comprobar se os concellos pequenos e/ou rurais se atopan peor financiados que os concellos grandes e/ou urbanos, e en que medida esta posible correlación puidese coadjuvar ao fenómeno contemporáneo da despoboación rural. Para este fin, analizáronse os orzamentos aprobados para 2021 por todos os concellos de oito provincias (ou comunidades autónomas uniprovinciais): Madrid, Barcelona, Asturias, Cantabria, Valladolid, Jaén, Lugo e Soria. Nestas provincias formáronse ata oito grupos de concellos para o tratamento dos datos orzamentarios: ata 500 h.; ata 5.000 h.; ata 20.000 h.; ata 50.000 h.; ata 75.000 h.; ata 100.000 h.; máis de 100.000 h.; e a capital de cada provincia. No estudo prestouse especial atención á relación en cada orzamento municipal entre ingresos propios (por impostos municipais) e por transferencias (europeas, estatais, autonómicas ou provinciais).

46. O primeiro resultado relevante é a alta *diversidade* na previsión de ingresos nos orzamentos municipais, mesmo entre os concellos dun mesmo segmento demográfico e na mesma provincia. Por iso, calquera posible conclusión xeral ten un valor só relativo e aproximativo. A diversidade é moi acusada sobre todo nos concellos moi pequenos (menores de 500 h.) e diminúe en proporción á poboación. Hai concellos moi pequenos, nas oito provincias consideradas, onde o esforzo fiscal (os impostos

que os veciños pagan ao concello) é relativamente baixo, por comparación coa previsión de ingresos por transferencias. Pero tamén hai orzamentos de concellos moi pequenos que mostran un grande esforzo fiscal propio, comparable ou superior ao das grandes cidades.

47. Os datos orzamentarios *per capita* dos concellos moi pequenos deben tomarse con cautela, porque un só factor cuantitativo moi alto pode afectar moito aos coeficientes finais e porque nalgúns destes concellos hai unha proporción importante de suxeitos pasivos do IBI que non están empadroados (co cal, o diñeiro recadado incrementa ficticiamente a contribución *per capita* dos veciños si empadroados).

48. Á vista da diversidade nos orzamentos municipais, non se pode falar en xeral nin de *inequidade fiscal* (por baixo esforzo impositivo) nin de *sobrefinanciamento* (por transferencias) dos concellos pequenos e moi pequenos. En todos estes grupos de concellos pode haber exemplos dos dous fenómenos, pero non hai un único patrón xeneralizable.

49. En xeral, os concellos moi pequenos (< 500 h.) e a capital de cada provincia son os concellos que *orzan* máis ingresos, tanto por impostos propios como por transferencias. Os ingresos orzados redúcense considerablemente no segundo segmento demográfico (de entre 501 e 5.000 h.). Os concellos medianos (de entre 5.001 e 20.000 h.) son os que orzan menos ingresos, tanto impositivos como por transferencias. En consecuencia, os gráficos referidos aos ingresos municipais por segmentos de poboación (gráficos 1.1 a 1.8) mostran como patrón xeral (aínda que con moitos matices) unha característica forma de “U”, de tal maneira que son os *concellos moi pequenos e a capital* de cada provincia os que orzan máis ingresos. Os concellos pequenos, medianos, intermedios e grandes están normalmente por debaixo dos anteriores, no val do “U”.

50. De todos os segmentos de poboación considerados, o dos concellos medianos (de entre 5.001 e 20.000 h.) é o que normalmente orza menos ingresos, tanto impositivos como por transferencias. Este dato é relevante se se ten en conta a centralidade destes concellos para a dinamización demográfica e para a vertebración económica das súas correspondentes bisbarras.

51. As maiores previsións de ingresos dos *concellos moi pequenos e grandes* poden ter diferentes significados se se poñen en relación coas necesidades de gastos e os custos dos servizos municipais en cada grupo poboacional. A partir dos escasos estudos económicos existentes, pódese afirmar que o *maior financiamento medio dos concellos moi pequenos* (< 500 h.) garda relación directa co maior custo de provisión dos servizos obrigatorios municipais. Nos concellos moi grandes, con menores custos de provisión de servizos municipais, as maiores previsións de ingresos poden estar relacionadas cunha maior calidade dos servizos obrigatorios e con máis servizos e actividades municipais discrecionais.

52. Os menores ingresos orzados nos *concellos pequenos* (de entre 501 e 5.000 h.) pode gardar relación coas economías de escala axeitadas para unha parte dos servizos municipais obrigatorios, que se dan arredor dos 5.000 h. No caso dos concellos medianos (de entre 5.001 e 20.000 h.), pode existir unha correlación deficiente entre

unha baixa orzamentación de ingresos e o maior gasto (por maiores servizos obrigatorios e polo maior custo *per capita* dalgúns dos servizos municipais obrigatorios).

53. O financiamento mediante *impostos propios* é relativamente homoxéneo en todos os concellos. Nos concellos pequenos e moi pequenos o esforzo fiscal *per capita* é alto, homólogo ou mesmo superior ao das grandes cidades. Para valorar o significado do esforzo fiscal en cada concello, cómpre poñer en relación a carga impositiva *per capita* con indicadores de capacidade económica e tributaria (como as bases impoñibles do IBI e a renda bruta media en cada concello). Desta conexión non derivan resultados claros, aínda que si se pode falar de que nos concellos moi pequenos, pequenos e medianos hai maior proximidade entre o esforzo fiscal *per capita* e a capacidade económica. Dada a homoxeneidade na carga impositiva *per capita* na maioría dos concellos, e dado que normalmente nestes concellos a propiedade inmoble ten menos valor e as rendas son máis baixas, o *esforzo fiscal real* dos veciños destes concellos pode ser comparativamente máis elevado.

54. As maiores previsións de *transferencias* –fundamentalmente estatais– danse nos concellos moi pequenos e nas capitais provinciais. As *transferencias de capital* só son relevantes nos concellos pequenos e moi pequenos. As *transferencias correntes* son importantes en todos os concellos. Os concellos moi pequenos orzan altos ingresos por *transferencias correntes*. Séguenlles as capitais provinciais. Os concellos medianos e intermedios orzan menos *transferencias correntes*.

55. En xeral, pódese falar dunha mellor condición financeira –grazas ás *transferencias correntes*– de *Madrid e Barcelona*. As demais capitais provinciais, malia contaren con importantes *transferencias correntes*, non se afastan en exceso da media dos demais concellos da súa provincia. É moi singular o caso de Barcelona, que mostra un esforzo fiscal moderado, pero orza importantes *transferencias correntes*.

56. Á vista do peso relativo das *transferencias* para cada segmento de concellos, en xeral pódese afirmar que o sistema financeiro local mostra *escasa nivelación vertical*, por medio de *transferencias*<sup>51</sup>. Favorece dous grupos de concellos: os moi pequenos e os moi grandes (sobre todo, por esta orde, Barcelona e Madrid). O significado práctico destas maiores *transferencias* podería ser diverso. No caso dos concellos máis pequenos, as maiores *transferencias per capita* poderían gardar relación directa cos maiores custos dos servizos municipais (o que explicaría que nestes concellos con elevadas *transferencias* tamén haxa un alto esforzo fiscal medio). No caso dos concellos moi grandes, onde normalmente se dan maiores economías de escala e de densidade, as maiores *transferencias correntes* poden dar lugar a mellores servizos obrigatorios e a un maior gasto non obrigatorio, factores estes que poden ser relevantes para a atracción de poboación e de actividade económica.

<sup>51</sup> No mesmo sentido: VILALTA, M., “La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes”, cit., p. 109.



## 8 Anexo metodolóxico

57. Para a realización deste estudo, tomáronse varias opcións metodolóxicas que, loxicamente, condicionan os resultados. De todas elas dáse conta nos parágrafos que seguen.

58. Este estudo descansa fundamentalmente sobre tres grupos de datos: os orzamentos municipais para 2021 (normalmente aprobados en 2020); as declaracións das persoas físicas ante a Axencia Tributaria, para a liquidación do IRPF de 2019; e as bases impoñibles do IBI (segundo as valoracións da Dirección Xeral do Catastro) vixentes en 2020. Isto é, aínda que os orzamentos municipais considerados son os que rexeron no ano 2021, as previsións de ingresos neses orzamentos realizáronse conforme os datos económicos existentes en 2020 ou 2019.

59. Co fin de identificar patróns ou tendencias, os concellos analizados neste estudo agrupáronse por *grupos de poboación*, segundo os datos demográficos oficiais publicados polo Instituto Nacional de Estatística referidos a 2020 (Real decreto 1147/2020, do 15 de decembro, polo que se declaran oficiais as cifras de poboación resultantes da revisión do padrón municipal referidas ao 1 de xaneiro de 2020). Partíuse dos grupos de poboación utilizados para fins estatísticos polo Ministerio de Facenda, pero a eses grupos engadíronse outros. Para os efectos estatísticos, e seguindo a escala que marca o artigo 26.1 LBRL para a fixación de servizos obrigatorios, o Ministerio de Facenda distingue entre concellos de ata 5.000, 20.000 e 50.000 habitantes. A estas agrupacións o Ministerio engade, como propia, a de ata 100.000 habitantes. Para os efectos deste estudo, centrado nos problemas da despoboación rural, desagregouse o grupo de concellos menores de 500 habitantes, que é moi numeroso nalgúns provincias da meseta e que mostra singularidades financeiras notorias. Tamén, co fin de valorar o efecto de centralidade comarcal ou rexional das capitais provinciais, non necesariamente correlativo á súa poboación, estas cidades consideráronse como un segmento singular. Por último, tamén se distinguiron os concellos con máis de 75.000 habitantes –que se atopan só na metade das provincias analizadas– co fin de rastrexar os posibles efectos financeiros do réxime especial de grandes concellos que establece o artigo 111 LFL.

60. Os datos sobre ingresos municipais tomáronse da *web do Ministerio de Facenda*. Nesta web, na sección correspondente á Secretaría Xeral de Financiamento Autonómico e Local, publícanse as fichas-resumo dos orzamentos aprobados por cada concello, remitidas ao Ministerio en cumprimento da obriga establecida polo artigo 169.4 LFL e desenvolvida pola Orde FAP/2105/2012, do 1 de outubro. O que publica o Ministerio son fichas planas, con datos non tratables mediante aplicacións informáticas, polo que foi necesaria a extracción e tratamento manual dos datos, co fin de constituír varias bases de datos tratables en formato Excel, unha por cada unha das oito provincias. Dado que este estudo se realizou co apoio dun proxecto de investigación da Unión Europea (LoGOV), e seguindo as prescricións ligadas a este financiamento, as bases de datos son de libre acceso mediante o portal de divulgación da Unión Europea (*Zenodo*).

Regap



ESTUDOS

61. No estudo analizáronse os datos orzamentarios de ingresos de todos os concellos correspondentes a oito provincias. En total, o número de concellos analizados é de 1.019, aínda que unha parte pequena deles (non necesariamente os máis pequenos) non cumpriron coa obriga legal de información ao Ministerio de Facenda. Co fin de evitar distorsións nas medias aritméticas, estes concellos foron excluídos das correspondentes bases de datos. Dado o alto número de concellos existentes en España, nesta fase de investigación a análise non podía incluír as 50 provincias españolas. Por iso, fíxose unha selección representativa da diversidade territorial, demográfica e política de España. Cada unha das oito provincias pertence a unha comunidade autónoma distinta (ou é en si mesma unha comunidade autónoma, como sucede con Madrid, o Principado de Asturias e Cantabria). Entre as oito provincias están as que inclúen as dúas maiores cidades de España (Madrid e Barcelona), dúas provincias con perdas moderadas de poboación (Valladolid e Jaén) e outras catro provincias con problemas de despoboación máis agudos (Asturias, Cantabria, Lugo e Soria). Os índices de despoboación tomáronse do Sistema Integrado de Datos Municipais (SIDAMUN) da Secretaría Xeral para o Reto Demográfico.

62. Os datos de ingresos analizados son só os correspondentes aos orzamentos municipais de 2021. A magnitude dos datos tratados (os correspondentes a 1.019 concellos) dificulta, polo menos nesta fase da investigación, a adición de máis exercicios orzamentarios. En todo caso, co fin de comprobar a fiabilidade e a estabilidade dos datos analizados, os datos de 2021 cotexáronse cos analizados nos informes “Facendas Locais en cifras” do Ministerio de Facenda correspondentes a 2018 e 2019. Neste cotexo, e malia o menor nivel de desagregación nos informes do Ministerio, púidose comprobar unha alta estabilidade dos datos de ingresos.

63. Analizáronse os *orzamentos municipais consolidados* (o que inclúe o orzamento municipal e os dos seus organismos autónomos), pero non os das posibles entidades locais menores, dos consorcios e das mancomunidades (que en todo caso son moi secundarios, por comparación cos orzamentos municipais). Dada a diversidade de formas de xestión dos servizos municipais, e en especial a posibilidade de xestión mediante sociedades mercantís e fundacións municipais, ás taxas e prezos municipais (recadados polo concello cando xestiona directamente os seus servizos) sumáronse os prezos recadados polas sociedades e fundacións municipais. Estes ingresos réxense polo dereito privado e non constan no orzamento municipal, pero si no “cuestionario de información contable normalizada para pequenas e medianas empresas (pemes)” que cada concello remite ao Ministerio de Facenda, e que este publica tamén na súa web oficial. Como referencia para localizar estes ingresos dentro do cuestionario de información contable, tomáronse os datos das contas 70 (venta de mercadorías, de produción propia, de servizos, etc.) da táboa “conta de perdas e ganancias” (modelo ordinario). Por inaccesibilidade dos datos, non foi posible acceder aos ingresos recadados por empresas contratistas de servizos aos concellos.

64. No estudo analizáronse só os *orzamentos aprobados ou prorrogados* (tal como se remiten polos concellos ao Ministerio de Facenda) e non os orzamentos liquidados. Isto significa que os orzamentos efectivamente executados poden mostrar

algúns desviacións nos ingresos respecto dos considerados neste estudo. A opción de analizar directamente os orzamentos aprobados, e non os liquidados, tomouse por tres razóns: para conseguir a maior actualidade posible dos datos; porque o número de concellos que non envían os orzamentos liquidados ao Ministerio de Facenda é elevado (12,42%)<sup>52</sup>; e porque a información do Ministerio de Facenda sobre orzamentos municipais liquidados presenta un menor nivel desagregado que a referida aos orzamentos aprobados. Ademais, partiuse da premisa de que o vixente réxime de equilibrio orzamentario establecido polo artigo 11.4 da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, reduciu os riscos de desviación na execución orzamentaria. Co fin de validar a corrección desta premisa, analizáronse os datos sobre liquidación orzamentaria municipal do exercicio orzamentario anterior (2020), agrupados por comunidades autónomas e actualizados con data do 22 de xuño de 2022 (estes datos están publicados na web oficial do Ministerio de Facenda). Aquí comprobouse que son escasas as desviacións globais entre os ingresos inicialmente orzados e os dereitos recoñecidos netos<sup>53</sup>. En concreto, respecto dos orzamentos de 2020, as desviacións medias que mostran as táboas 1.1 das follas Excel de cada comunidade son: en Andalucía, un exceso de dereitos recoñecidos do 0,77%; en Cantabria, un exceso de dereitos recoñecidos, respecto dos ingresos orzados, do 1,5%; en Castela e León existe un defecto de dereitos recoñecidos do 3,2%; en Galicia existe un exceso do +1,1%; en Cataluña dáse un defecto de dereitos recoñecidos do 1,1%; e finalmente Madrid ofrece a diferenza máis ampla: un 5% de defecto nos dereitos recoñecidos. No caso de Asturias, a web do Ministerio non ofrece datos sobre o orzamento inicialmente aprobado. Como se ve, as diferenzas entre ingresos orzados e dereitos recoñecidos netos é moi pequena en todos os casos, o que avala a opción de traballar cos orzamentos aprobados, e non cos liquidados. Por suposto que a diferenza é sensiblemente maior se os ingresos orzados se comparan cos datos de recadación líquida, pero esta última referencia presenta a dificultade de que os ingresos orzados aínda se poden recadar en varios exercicios posteriores ao de referencia, o que fai que a información sobre a recadación líquida en cada exercicio orzamentario sexa incompleta.

65. Co fin de comparar o esforzo fiscal propio en cada concello coa capacidade económica e contributiva dos seus veciños, analizáronse tamén dous grupos de datos referidos a cada un dos concellos das oito provincias: o valor medio das bases impoñibles do IBI (sobre a propiedade urbana) en 2020; e as rendas brutas medias en cada concello, para os efectos do IRPF correspondente a 2019, que é o último ano actualizado pola Axencia Tributaria. Os valores do IBI extraéronse da sección estatística da Dirección Xeral do Catastro. Os datos de rendas brutas medias extraéronse da base de datos da Axencia Tributaria. Esta base de datos só inclúe información referente aos concellos de máis de 1.000 habitantes, o que loxicamente afecta á fiabilidade da media correspondente ao segmento de concellos de menos de 500 habitantes.

<sup>52</sup> Para 2019: MINISTERIO DE FACENDA E FUNCIÓN PÚBLICA, cit., p. 13.

<sup>53</sup> Esta é a magnitude correntemente utilizada nos estudos orzamentarios e de economía aplicada: por exemplo, PORTILLO NAVARRO, M.J., "Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica", cit., p. 261.

## Bibliografía

- ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., “La participación en los tributos del Estado”, Marín-Barnuevo Fabo, D. (coord.), *Los tributos locales*, 2.ª ed., Thomson-Reuters Civitas, Cizur Menor, 2010, pp. 977-1009.
- BEL, G., “Un análisis de los gastos municipales por el servicio de servicios sólidos urbanos”, *Revista de Economía Aplicada*, n. 38, 2005, pp. 1-28.
- BEL, G., “Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza”, *Informe IEB sobre federalismo fiscal*, Institut d’Economia de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 12 y ss. (p. 13).
- BEL, G. e ESTRUCH, A., “La gestión de los servicios públicos locales: ¿por qué se privatizan los servicios públicos y que efectos tiene la privatización”, *Anuario de Derecho Municipal*, n. 5, Marcial Pons e Instituto de Derecho Local, Madrid, 2012, pp. 193-206.
- BIRD, R.M. e SLACK, E., *Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change?*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, Toronto, 2021.
- COLLANTES, F. e PINILLA, V., *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019.
- CORDERO, J.M., PEDRAJA, F. e GALINDO, F., “La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, n. 240-1, 2022, pp. 125-149.
- ESPARCIA, J., “La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España”, AA. VV., *Espacios rurales y retos demográficos, una mirada desde los territorios de la despoblación*, Asociación Española de Geografía, Valladolid, 2021, pp. 77-150.
- FOSS, O. e JUVKAM, D., *Depopulation in Europe. Some preliminary results*, Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR), Oslo, 2003.
- HORTAS RICO, M. e SALINAS PEÑA, P., “Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales”, *Revista de Economía Aplicada*, n. 66, 2014, pp. 35-65.
- MARÍN-BARNUEVO FABO, D., “Ingresos locales”, Velasco Caballero, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 357-387.
- MEDINA GUERRERO, M., “Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial”, Caamaño Domínguez, F. (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, pp. 53-92.
- MILBERT, A., “Einführung. Landflucht? Gesellschaft in Bewegung”, *Bundesinstitut für Bau-, Stadtund Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, n. 2, 2016, pp. 105-109.

- MINISTERIO DE FACENDA, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de xullo de 2017.
- MINISTERIO DE FACIENDA E FUNCIÓN PÚBLICA, *La Hacienda local en cifras*, novembro de 2019. Acceso web: [www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es).
- MUÑOZ MERINO, A. e SUÁREZ PANDIELLO, J., “Reformando la financiación local: ¿un viaje o una excursión?”, *Presupuesto y Gasto Público*, n. 92, 2018, pp. 19-37.
- OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA E ESTRATEXIA DO GOBERNO DE ESPAÑA (coord.), *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Ministerio da Presidencia, Madrid, 2021.
- PORTILLO NAVARRO, M.J., “Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 92, 2018, pp. 253-276.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. e GRIFFITHS, J., “Developing intermediate cities”, *Regional Science Policy and Practice*, n. 13, 2021, pp. 441-456.
- RUNTIC, D., “The fiscal equalization fond”, Runtic, D., *Local Government in Croatia. Responses to Urban-Rural Challenge*, LoGov-project EU y Eurac, 2021, pp. 16-23. Acceso web: [www.zenodo.eu](http://www.zenodo.eu) y [www.logov-rise.eu](http://www.logov-rise.eu).
- SUÁREZ PANDIELLO, J., “Financiación local y corresponsabilidad fiscal local: ¿ganamos con el nuevo modelo?”, *Revista de Estudios Regionales*, n. 66, 2003.
- SOLÉ-OLLÉ, A. e BOSCH, N., “On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain”, *Public Finance Review*, n. 33-3, 2005, pp. 343-384.
- UTRILLA DE LA HOZ, A., “Un análisis del comportamiento presupuestario de la ciudad de Madrid en términos comparados”, *Economistas*, n. 110, 2006, pp. 105-121.
- VALLÉS-GIMÉNEZ, J. e ZÁRATE-MARCO, A., “Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case”, *Annals of Economic and Finance*, n. 18-2, 2017, pp. 323-348.
- VILALTA, M., “La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes”, *Revista catalana de dret públic*, n. 57, 2018, pp. 97-112.

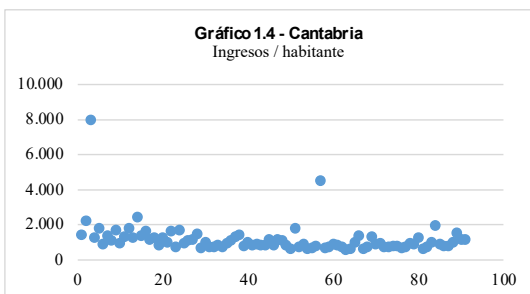
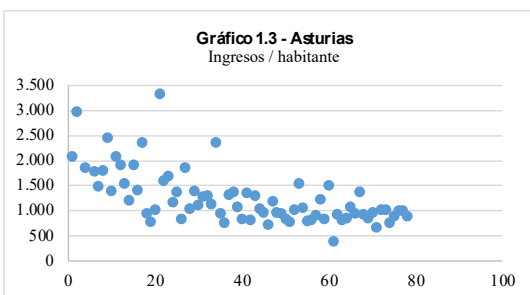
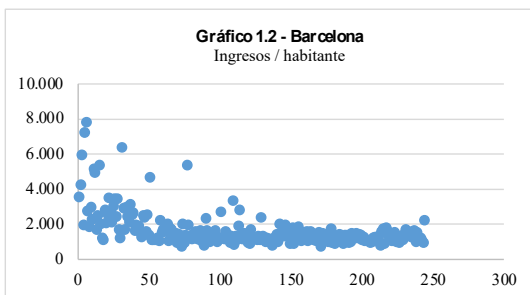
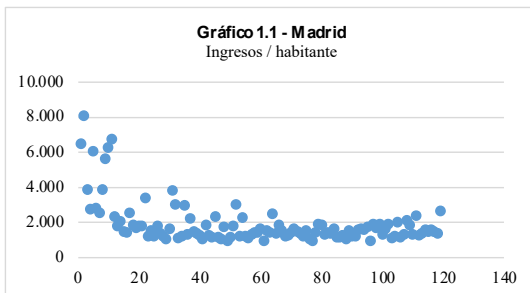
Regap

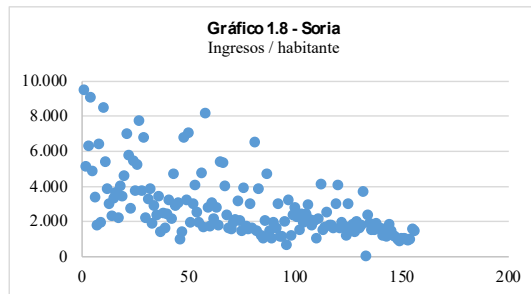
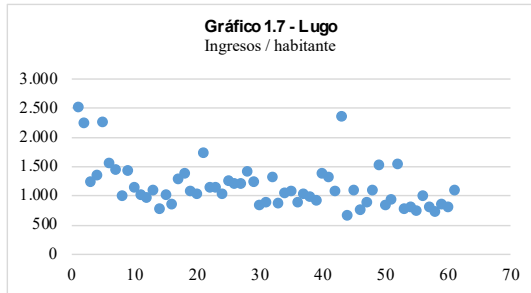
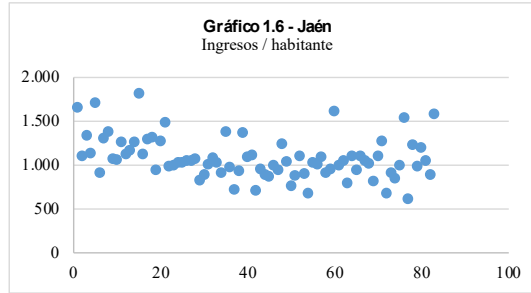
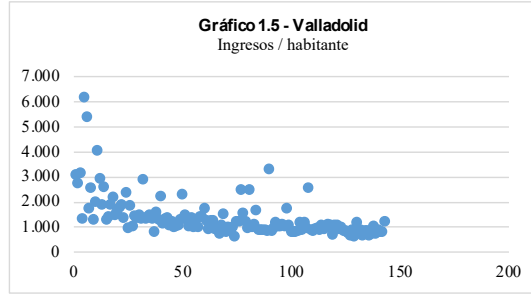


ESTUDIOS

# ANEXO

## Gráficos 1.1 a 1.8





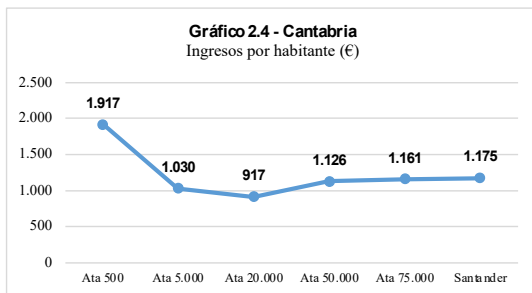
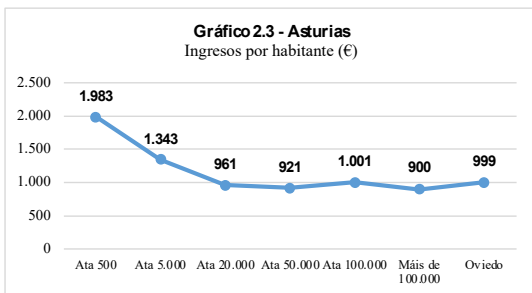
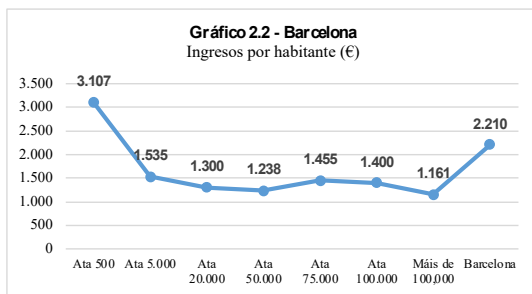
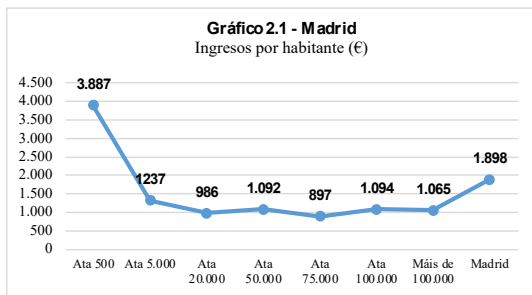
Fonte: Elaboración propia

Regap

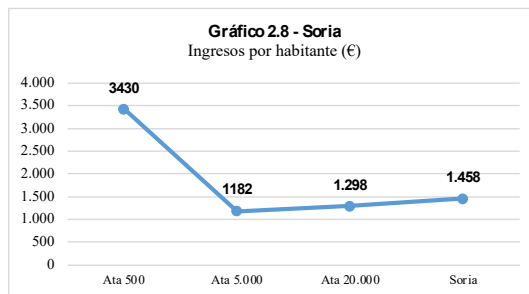
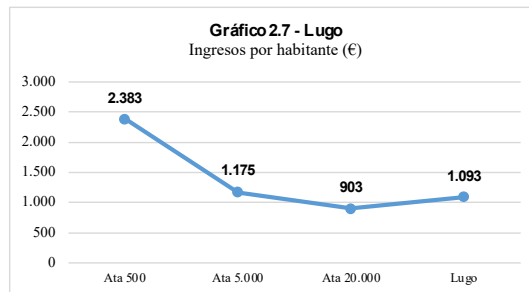
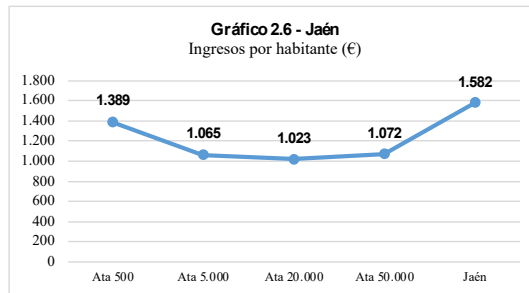
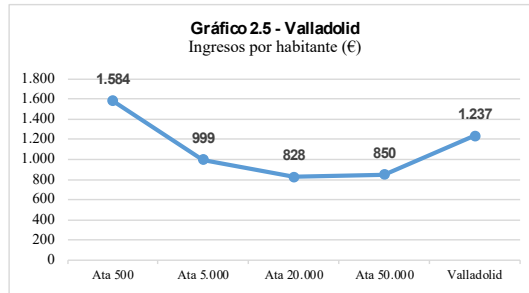


ESTUDIOS

Gráficos 2.1 a 2.8







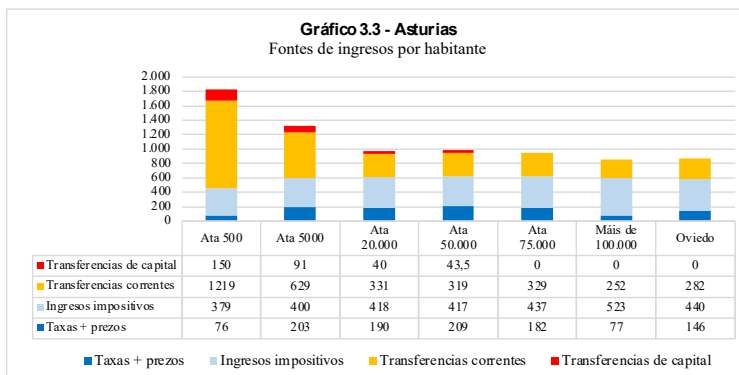
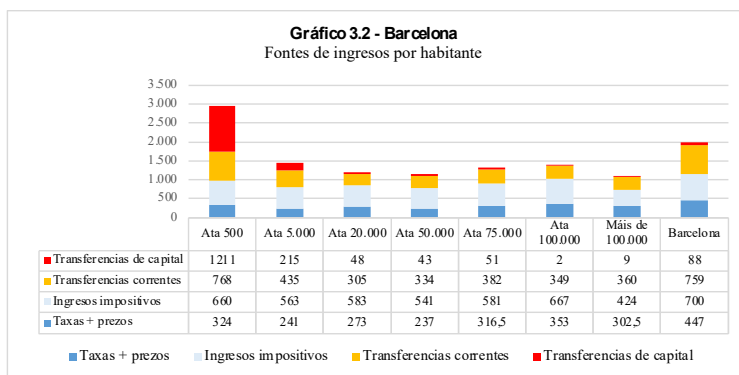
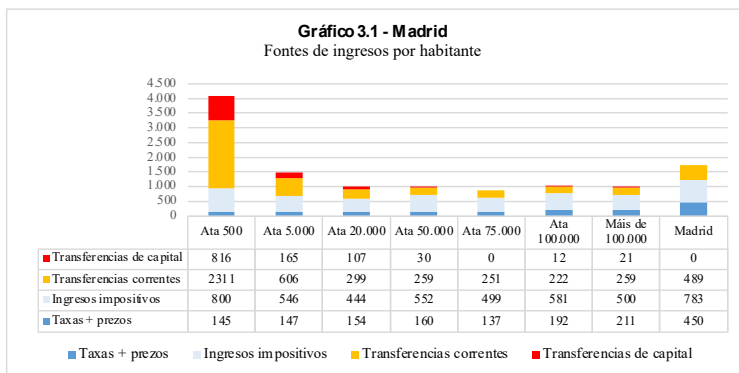
Fonte: Elaboración propia.

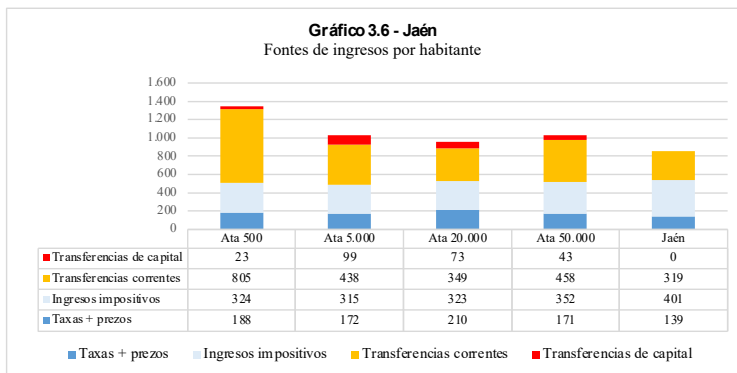
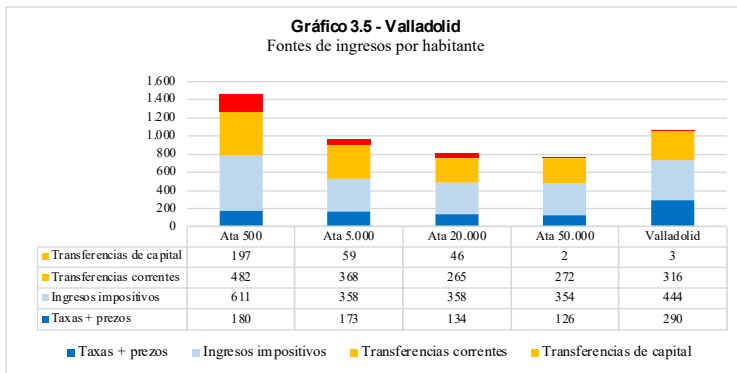
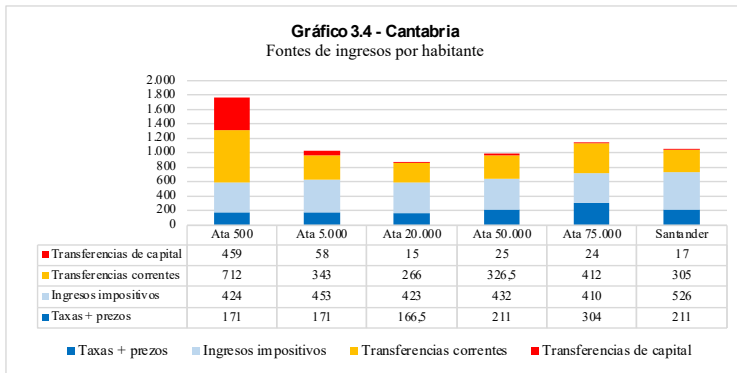
Regap

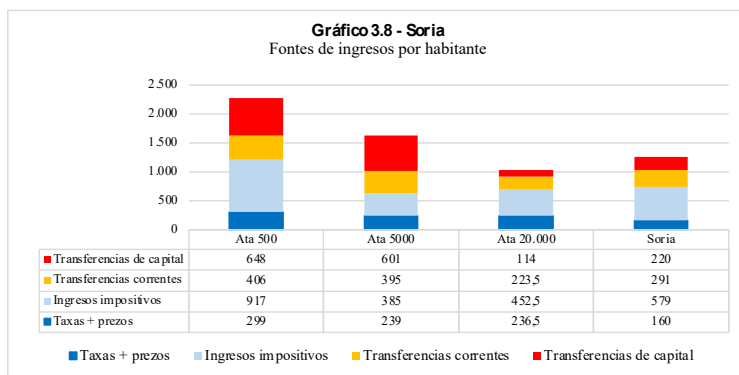
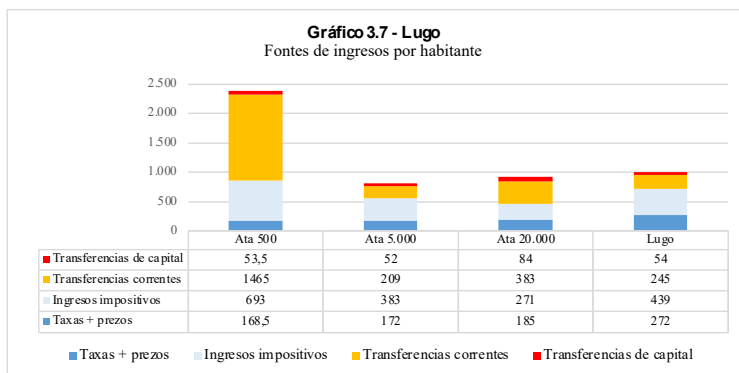


ESTUDIOS

Gráficos 3.1 a 3.8

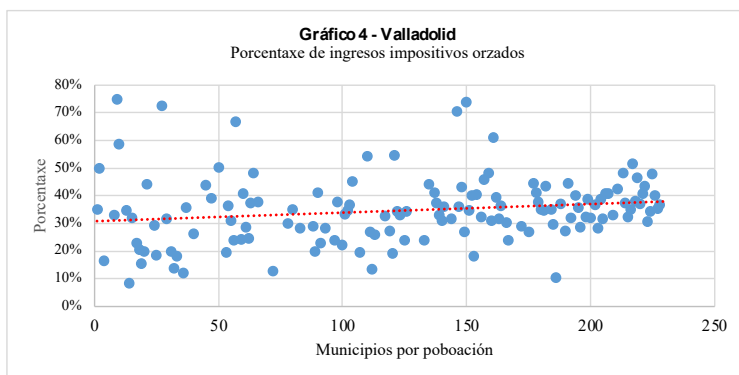






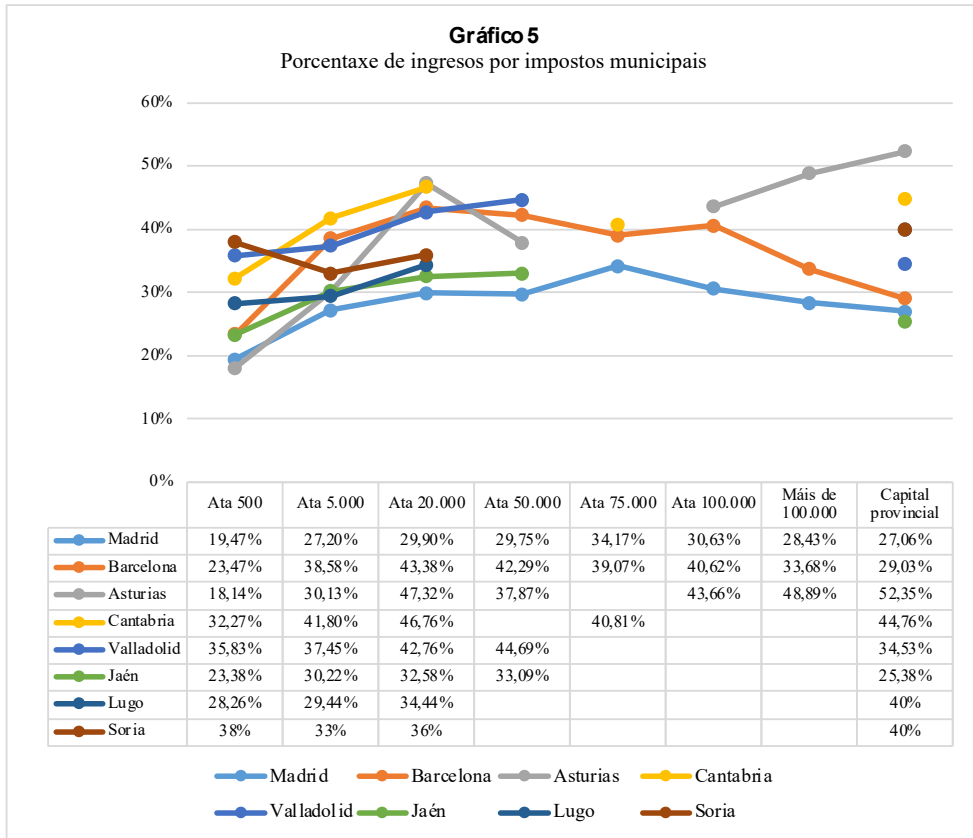
Fonte: Elaboración propia

Gráfico 4



Fonte: Elaboración propia.

Gráfico 5



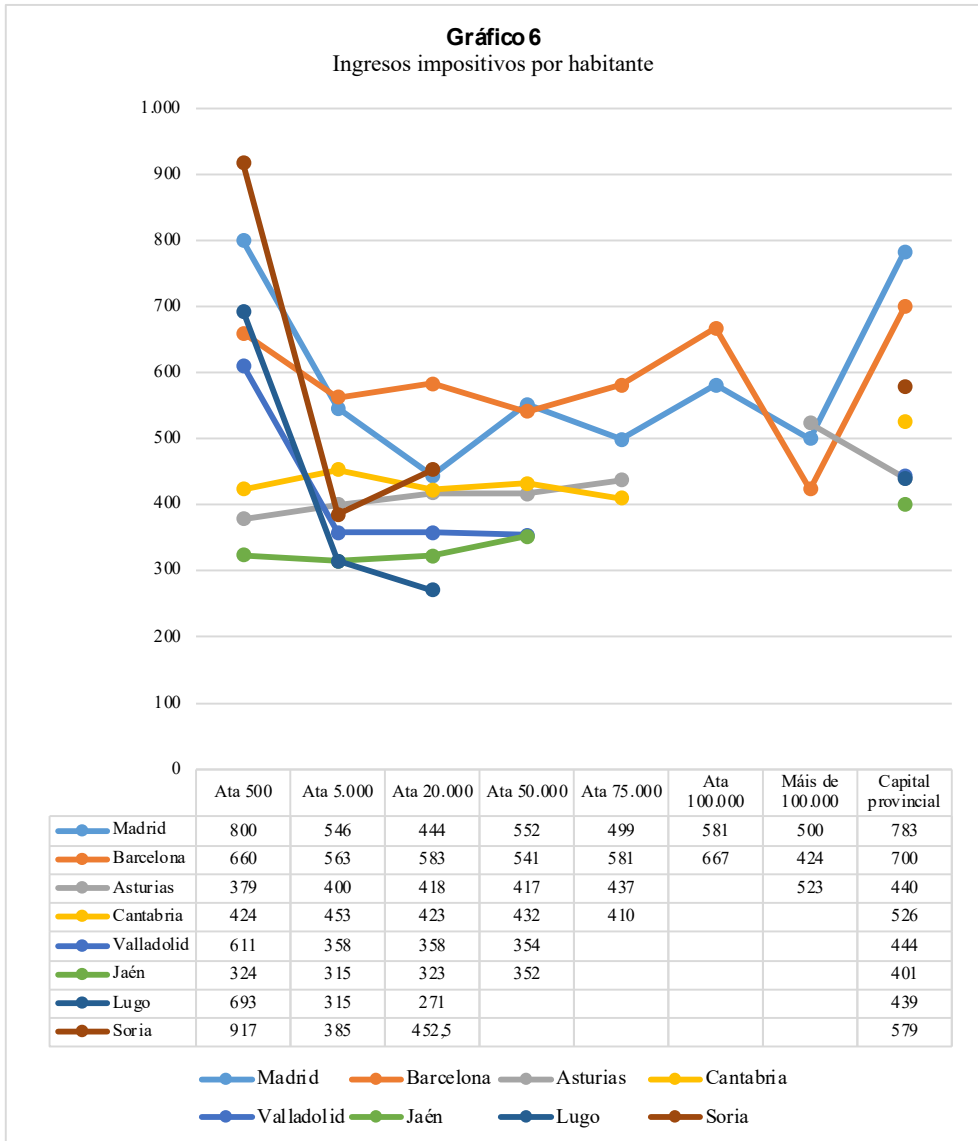
Fonte: Elaboración propia.

Regap



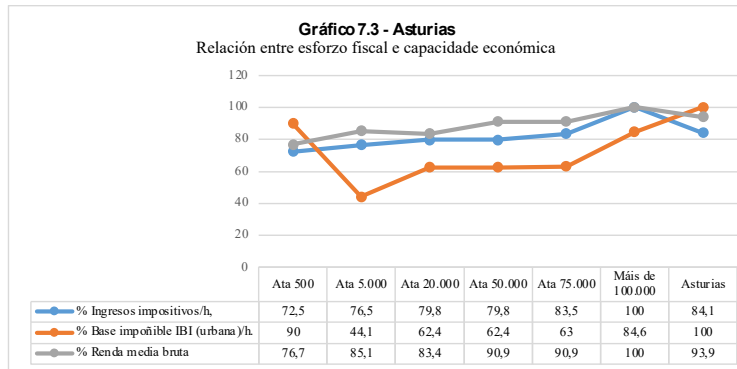
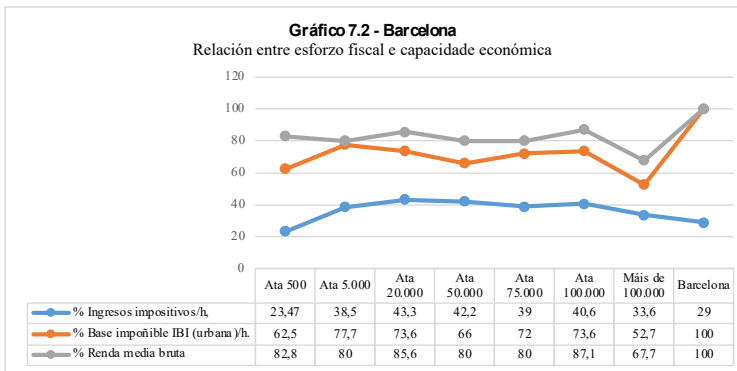
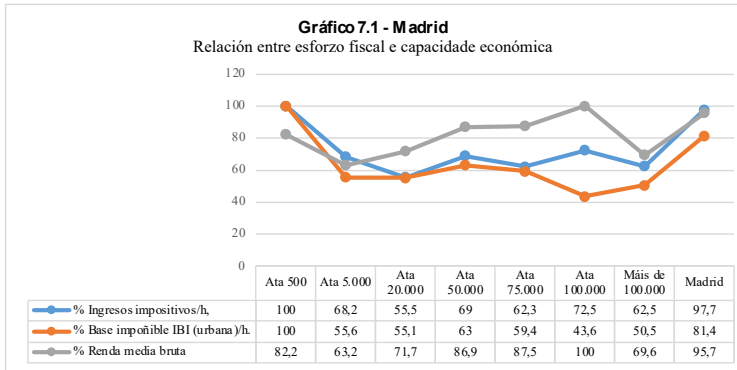
ESTUDIOS

Gráfico 6



Fonte: Elaboración propia.

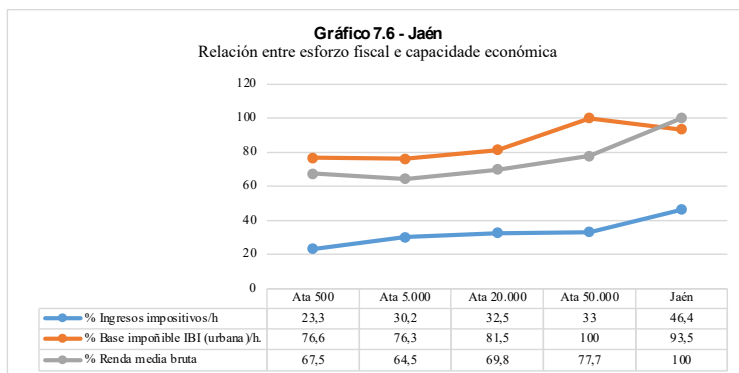
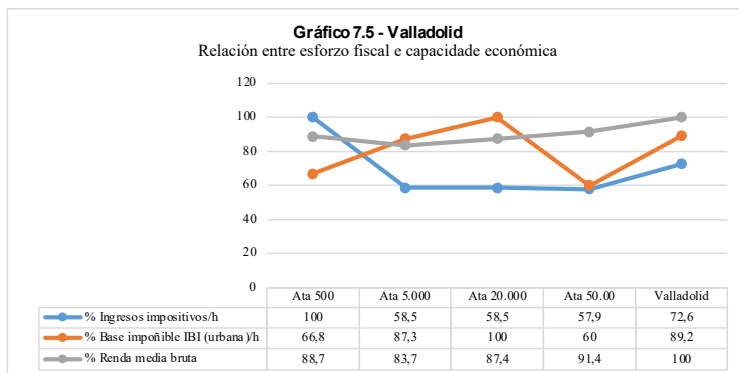
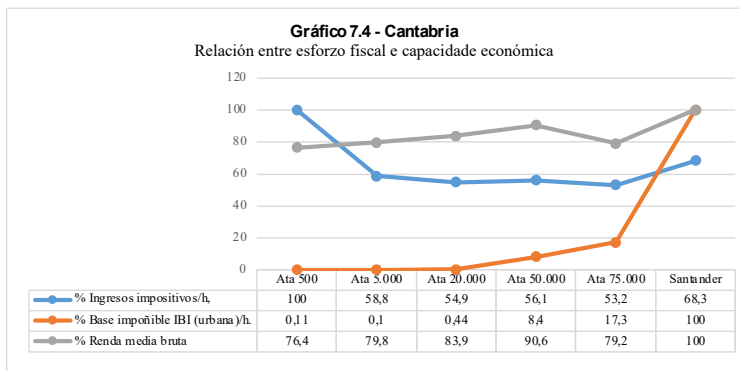
## Gráficos 7.1 a 7.8



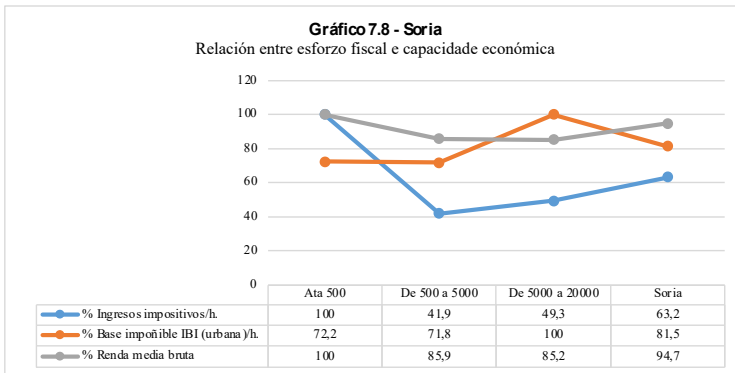
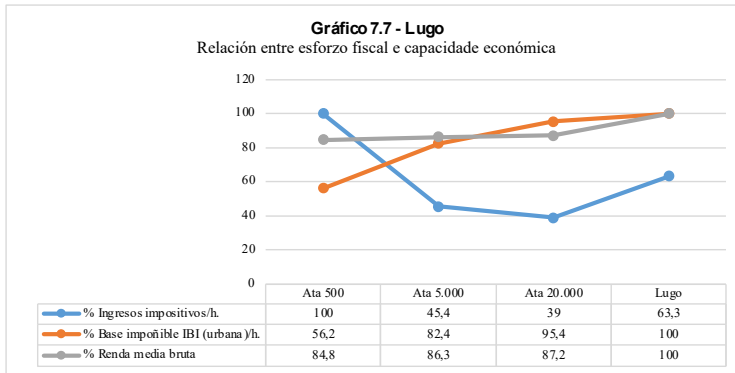
Regap



ESTUDIOS







Fonte: Elaboración propia.

Regap



ESTUDIOS

