



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 17\_núm. 2\_2022 | pp. 9-28

Santiago de Compostela, 2022

<https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.4989>

© David Cantarero Prieto

© Ana Carrera Poncela

© Natividad Fernández Gómez

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

Recibido: 27/10/2022 | Aceptado: 02/02/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

# Suficiencia e nivelación no novo financiamento autonómico proposto polo Ministerio de Facenda: Recursos dispoñibles ou necesidades reais?



## Suficiencia y nivelación en la nueva financiación autonómica propuesta por el Ministerio de Hacienda: ¿Recursos disponibles o necesidades reales?

## Sufficiency and levelling in the new regional financing model proposed by de Finance Ministry: Available resources or real needs?

### DAVID CANTARERO PRIETO

Departamento de Economía  
Universidade de Santander

<https://orcid.org/0000-0001-8082-0639>

[david.cantarero@unican.es](mailto:david.cantarero@unican.es)

### ANA CARRERA PONCELA

Departamento de Economía  
Universidade de Santander

[ana.carrera@unican.es](mailto:ana.carrera@unican.es)

### NATIVIDAD FERNÁNDEZ GÓMEZ

Departamento de Economía  
Universidade de Santander

[natividad.fernandez@unican.es](mailto:natividad.fernandez@unican.es)

**Resumo:** O fortalecemento da suficiencia e nivelación financeira no marco das competencias asumidas polas comunidades autónomas foi un dos obxectivos principais da última reforma do sistema de financiamento hai xa catorce anos. Ao longo deste traballo analízanse e avalíanse os resultados dese modelo actual de descentralización de servizos públicos e de financiamento autonómico, con especial referencia tamén aos seus efectos en canto á so-

lidariedade interterritorial. Recentemente, o Ministerio de Facenda enviou ás comunidades autónomas un Informe do Grupo de Traballo sobre o cálculo da poboación axustada que supón retomar formalmente o proceso de negociación do modelo de financiamento tomando como base as propostas da última Comisión de Expertos para a Revisión do Modelo de Financiamento Autonómico. Na nosa análise indícase que, á falta de coñecer o volume de recursos que van ser repartidos, é fundamental revisar as definicións normativas e o axuste á evidencia empírica actual. Por iso, consideramos cuantitativamente diversos escenarios de financiamento que permiten calibrar o grao de disparidade rexional a medio prazo, ademais de simular os posibles resultados derivados destes. Finalmente, se a reforma supón, como outras veces, un incremento de recursos ao modelo, este debería equilibrar axeitadamente a presión fiscal autonómica sen menoscabo dos propios límites e marxes de manobra orzamentarios.

**Palabras clave:** Financiamento autonómico, ingresos rexionais, necesidades de gasto, suficiencia e nivelación, novo sistema de financiamento.

**Resumen:** El fortalecimiento de la suficiencia y nivelación financiera en el marco de las competencias asumidas por las comunidades autónomas fue uno de los objetivos principales de la última reforma del sistema de financiación hace ya catorce años. A lo largo de este trabajo se analizan y evalúan los resultados de dicho modelo actual de descentralización de servicios públicos y de financiación autonómica, con especial referencia también a sus efectos en cuanto a la solidaridad interterritorial. Recientemente, el Ministerio de Hacienda envió a las comunidades autónomas un Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada que supone retomar formalmente el proceso de negociación del modelo de financiación tomando como base las propuestas de la última Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica. En nuestro análisis, se indica que, a falta de conocer el volumen de recursos que van a ser repartidos, es fundamental revisar las definiciones normativas y el ajuste a la evidencia empírica actual. Por ello, consideramos cuantitativamente diversos escenarios de financiación que permiten calibrar el grado de disparidad regional a medio plazo además de simular los posibles resultados derivados de estos. Finalmente, si la reforma supone, como otras veces, un incremento de recursos al modelo, este debería equilibrar adecuadamente la presión fiscal autonómica sin menoscabo de los propios límites y márgenes de maniobra presupuestarios.

**Palabras clave:** Financiación autonómica, ingresos regionales, necesidades de gasto, suficiencia y nivelación, nuevo sistema de financiación.

**Abstract:** Strengthening sufficiency and financial levelling within the framework of the powers assumed by the Autonomous Communities was one of the main objectives of the last reform of the Regional Financing System fourteen years ago. Throughout this work, the results of this current model of decentralisation of public services and regional financing are analysed and evaluated, with special reference also to its effects in terms of solidarity between territories. Recently, the Ministry of Finance sent to the Autonomous Communities a Report of the Working Group on the calculation of the Adjusted Population, which means formally resuming the process of reforming the Financing model based on the proposals of the last Commission of Experts for the Review of the Regional Financing Model. In our analysis, it is indicated that, in the absence of knowing the volume of resources that are going to be distributed, it is essential to review the normative definitions and adjust them to the current empirical evidence. For this reason, we quantitatively consider various financing scenarios that allow us to gauge the degree of regional disparity in the medium term, and to simulate the possible results derived from them. Finally, if the reform supposes, as on other occasions, an increase in resources for the model, this should adequately balance the regional tax burden without undermining the budgetary limits and margins of manoeuvre.

**Key words:** Fiscal federalism, regional revenues, spending needs, vertical and horizontal fiscal imbalances, new fiscal system.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Principais resultados do actual sistema de financiamento. 3 As alternativas de reforma da poboación axustada: resultados da posible proposta do Ministerio de Facenda. 3.1 Análise de sensibilidade. 4 Conclusións. 5 Referencias bibliográficas.

## 1 INTRODUCCIÓN

A interface ingreso e gasto a nivel rexional, así como a súa problemática financeira e insuficiencia para cubrir determinadas competencias subcentrais, vén sendo habitual nos últimos anos no debate político, económico e social, tanto polas propostas de reformas de estatutos de autonomía por parte dalgunhas comunidades autónomas como polo propio cuestionamento do noso Estado das autonomías. Así mesmo, a disposición dos datos de liquidación do ano 2020 do sistema de financiamento autonómico permite xa facer tanto unha análise histórica deste como un exercicio de prospectiva de cara ao futuro e a un posible reseteo do sistema.

A este respecto, no que se refire a financiamento autonómico, e coñecendo que todas as rexións xogan a non perder o seu statu quo en recursos financeiros por habitante, resulta clave que un novo modelo inclúa unha boa cuantificación do custo real da prestación dos servizos públicos rexionais. É dicir, axustar a repartición de recursos non só por poboación, senón conseguir ponderar mellor algúns dos axustes actualmente existentes (por estrutura demográfica, dispersión, orografía, etc.), ademais de acurtar as discrepancias existentes entre a capacidade fiscal de cada territorio e as súas necesidades de gasto<sup>1</sup>.

Obviamente, non poden esquecerse os correspondentes índices de capacidade fiscal (contribución ao sistema), nos que as versións son moi distintas dependendo de se a comunidade autónoma á que lle preguntemos sexa fornecedora ou receptora neta de recursos. Isto, en definitiva, é reflexo do grao de equidade e solidariedade interterritorial que todos no seu momento nos quixemos dar e que, se agora cambiou, habería que explicar en que sentido o fixo e por que. Todo iso, ademais, nun contexto no que o noso país segue sendo un dos máis descentralizados do mundo, cun cumprimento diverso entre rexións nos últimos anos dos diferentes obxectivos de consolidación fiscal establecidos en cada período<sup>2</sup>.

Igualmente, haberá que analizar cada un dos posibles efectos dos hipotéticos cambios de reforma fiscal que aínda están por vir tras as conclusións do informe de expertos en 2022. Por exemplo, os efectos sobre a redistribución territorial se se cedese o total de IRPF (onde é factible aumentar o seu rendemento) ás comunidades autónomas a cambio doutra combinación baseándose no IVE e en impostos especiais poden ser un caso a considerar de cara a equilibrar as contas públicas, en especial para aquelas comunidades autónomas que aínda contan con importantes vencementos de pagamento de débeda.

En todo caso, o obxectivo deste traballo é analizar o modelo actual de financiamento autonómico unha vez coñecidos os últimos datos de liquidación deste. Pola súa vez, a finais de 2021 o Ministerio de Facenda enviou ás comunidades autónomas un Informe do Grupo de Traballo sobre o cálculo da poboación axustada que supón reiniciar o proceso de reforma do modelo de financiamento tomando como base as propostas da última Comisión de Expertos de 2017 para a Revisión do Modelo de Financiamento

Autonómico. Baseándose en todo iso, estudaranse cuantitativamente diversos escenarios de financiamento que permiten calibrar o grao de disparidade rexional a medio prazo e, ademais, simularanse os posibles resultados derivados destes tendo en conta que o escenario do próximo futuro debe considerar as previsións contidas na Actualización do Programa de Estabilidade do Reino de España (2022-2025) en canto ao comportamento das principais variables do modelo, seguindo diversas hipóteses básicas.

A estrutura do traballo é a seguinte: en primeiro lugar, analizaranse os principais resultados deste sistema de financiamento; a continuación, formúlense as alternativas de reforma do criterio de poboación axustada, mostrando os resultados da proposta do ministerio; e, finalmente, expóñense unha serie de conclusións e recomendacións.

## 2 PRINCIPAIS RESULTADOS DO ACTUAL SISTEMA DE FINANCIAMENTO

O reforzo da suficiencia financeira do conxunto de competencias asumidas polas comunidades autónomas foi un dos obxectivos principais da reforma do sistema de financiamento autonómico do ano 2009. Con esa finalidade, e como describe Guerrero<sup>3</sup>, o Fondo de Suficiencia Global foi fortalecido mediante a dotación de recursos complementarios e novos instrumentos (como, por exemplo, os Fondos de Conxerxencia). Non obstante, algúns autores destacan como este modelo de financiamento non integra ningún mecanismo que garanta que o equilibrio entre as distintas necesidades de gasto e o financiamento perdure a longo prazo<sup>4</sup>.

Igualmente, a nivelación horizontal dos recursos foi outro dos obxectivos do modelo de financiamento do ano 2009. Así, o modelo de financiamento actual, a través do Fondo de Garantía de Servizos Públicos Fundamentais, pretende que cada comunidade autónoma que realice o mesmo esforzo fiscal reciba os mesmos recursos por habitante axustado para poder financiar aqueles servizos fundamentais do Estado do benestar<sup>5</sup>. Por outro lado, o mecanismo de nivelación pode reflectir o nivel de equidade co que se distribúen os recursos ás distintas comunidades autónomas<sup>6</sup>.

Aínda que tanto a suficiencia como a nivelación horizontal constituíron o principal obxectivo do actual modelo de financiamento, o certo é que, ao longo da súa historia, o sistema non conseguiu satisfacer axeitadamente estes principios.

Así, os principais problemas do sistema de financiamento en vigor poderían agruparse en cinco categorías: sinxeleza, obxectividade e transparencia; suficiencia financeira, tanto entre as comunidades autónomas (horizontal) como con respecto a outros niveis de goberno (vertical); equidade, solidariedade e nivelación; autonomía financeira e corresponsabilidade fiscal e, por último, outros principios (lealdade institucional, coordinación e multilateralidade). Non obstante, neste estudo centrámonos unicamente nos resultados da nivelación e da cobertura da suficiencia.

En primeiro lugar e respecto ao principio de nivelación, a non existencia dunha definición clara do criterio e do grao de nivelación desexado no sistema de financiamento,

a non participación das comunidades forais no mecanismo nivelador do sistema de financiamento e os poucos progresos na corrección dos desequilibrios territoriais poderían causar problemas nos resultados do actual sistema de financiamento en termos de financiamento total por poboación axustada. Na táboa 1 recóllense os índices de financiamento por habitante axustado que resultan dos recursos recibidos polas comunidades autónomas a través da Lei 22/2009 en termos homoxéneos entre os anos 2009 e 2020.

Táboa 1. Índices de financiamento homoxéneo por habitante axustado

Comunidade autónoma	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019	Ano 2020	Ano 2020 +COVID
Cataluña	97,51	99,97	100,25	99,65	98,93	99,07	99,50	99,73	100,75	100,60	100,41	100,87	103,32
Galicia	106,41	105,16	104,53	104,36	104,75	103,87	103,34	102,78	101,46	101,47	101,77	102,87	99,42
Andalucía	101,69	96,23	93,56	96,82	96,46	97,67	96,04	96,07	96,08	96,27	96,59	95,44	93,32
Asturias	108,41	108,88	108,49	108,28	108,15	107,22	106,81	105,99	104,61	104,34	104,30	105,21	102,28
Cantabria	125,61	123,08	124,65	124,75	130,64	127,04	129,14	127,15	124,65	125,10	124,85	124,02	119,67
A Ríoxa	118,29	115,85	118,64	115,94	120,40	119,87	119,41	118,42	116,79	116,65	116,11	112,45	112,50
Murcia	95,49	95,21	95,20	95,66	95,10	95,12	94,96	95,02	95,12	95,03	94,99	95,44	93,21
C. Valenciana	91,75	95,21	95,20	95,47	95,01	95,07	94,92	94,98	95,12	95,03	94,99	95,44	94,58
Aragón	109,46	107,78	110,57	110,32	108,16	109,76	109,72	108,75	107,22	107,36	105,91	105,21	103,27
C.-A Mancha	100,03	99,15	98,60	98,76	101,58	100,46	100,24	100,06	98,80	98,85	99,14	97,42	97,96
Canarias	91,58	85,59	85,27	86,46	87,03	85,89	95,82	95,86	95,12	95,03	94,99	95,44	92,77
Extremadura	114,23	113,05	108,97	111,68	113,05	112,68	112,33	111,06	109,02	109,42	109,71	109,53	105,16
Baleares	84,92	99,97	100,92	100,07	99,39	99,58	93,69	99,56	100,83	100,73	100,68	100,74	101,88
Madrid	97,31	99,97	100,92	99,72	99,07	99,17	99,10	99,16	100,83	100,73	100,68	101,17	106,83
C. León	108,56	109,22	108,54	108,01	108,67	107,75	107,56	106,97	105,48	105,76	105,91	106,54	105,11
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>DES.V. ESTÁNDAR</b>	<b>11,00</b>	<b>9,55</b>	<b>10,09</b>	<b>9,59</b>	<b>11,01</b>	<b>10,43</b>	<b>10,18</b>	<b>9,25</b>	<b>8,40</b>	<b>8,50</b>	<b>8,36</b>	<b>7,87</b>	<b>7,49</b>
<b>COEF. VARIACIÓN</b>	<b>0,11</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>0,11</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>	<b>0,07</b>

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda.

Como se pode observar, durante todo o período mantense unha considerable dispersión nos recursos que reciben as comunidades autónomas de réxime común, dispersión que ten o seu máximo no ano 2013 e vai baixando, aínda que con algún salto, ata o ano 2020. Sistemáticamente hai 7 comunidades (Galicia, Asturias, Cantabria, A Ríoxa, Aragón, Extremadura e Castela e León) que manteñen o seu financiamento por enriba da media, mentres que outras 3 comunidades (Murcia, Valencia e Canarias) sempre aparecen por debaixo. As 5 rexións restantes (Cataluña, Andalucía, Baleares, Castela-A Mancha e Madrid) mantéñense moi preto dos recursos medios por habitante axustado. O sistema, polo tanto, non parece conseguir esa nivelación horizontal que marca como obxectivo.

No ano 2020, o cadro recolle tamén o índice de financiamento homoxéneo per cápita engadindo os recursos que as comunidades recibiron a través do Fondo COVID. Chama a atención a considerable baixada, en termos relativos, que experimentan algunhas das comunidades que, como Cantabria ou Extremadura, se manteñen todos os anos por enriba da media ao introducir os datos do Fondo COVID. Igualmente, hai tres comunidades que incrementan claramente a súa posición relativa co Fondo COVID, sendo as mesmas que máis incrementaban os seus recursos: Baleares, Cataluña e Madrid.

No que se refire á suficiencia, a táboa 2 recolle a evolución dos recursos por habitante axustado que reciben as comunidades autónomas a través da Lei 22/2009 en termos homoxéneos entre os anos 2009 e 2020.

Táboa 2. Incremento de financiamento por habitante axustado sobre 2009

Comunidade autónoma	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019	Ano 2020	Ano 2020 +COVID
Cataluña	100,00	101,61	98,07	92,88	91,23	96,26	103,10	104,88	108,94	117,63	122,30	111,83	129,89
Galicia	100,00	97,94	93,71	89,13	88,53	92,49	98,13	99,06	100,54	108,73	113,61	104,52	114,55
Andalucía	100,00	93,78	87,76	86,53	85,30	91,00	95,43	96,89	99,63	107,95	112,82	101,47	112,50
Asturias	100,00	99,53	95,46	90,77	89,71	93,70	99,55	100,26	101,75	109,74	114,27	104,92	115,66
Cantabria	100,00	97,11	94,66	90,26	93,53	95,83	103,88	103,81	104,64	113,56	118,06	106,74	116,80
A Ríoxa	100,00	97,06	95,67	89,08	91,53	96,01	102,00	102,66	104,11	112,44	116,59	102,78	116,58
Murcia	100,00	98,81	95,10	91,04	89,55	94,38	100,48	102,04	105,04	113,47	118,15	108,06	119,66
C. Valenciana	100,00	102,84	98,98	94,56	93,12	98,17	104,53	106,16	109,32	118,10	122,96	112,46	126,37
Aragón	100,00	97,58	96,36	91,60	88,87	95,01	101,29	101,89	103,29	111,84	114,93	103,91	115,66
C.-A Mancha	100,00	98,23	94,02	89,73	91,32	95,15	101,25	102,58	104,14	112,68	117,71	105,29	120,04
Canarias	100,00	92,62	88,81	85,80	85,46	88,85	105,72	107,34	109,52	118,32	123,19	112,67	124,17
Extremadura	100,00	98,08	91,00	88,85	89,00	93,46	99,36	99,70	100,64	109,22	114,07	103,67	112,86
Baleares	100,00	116,67	113,36	107,09	105,25	111,10	111,47	120,23	125,20	135,25	140,82	128,25	147,07
Madrid	100,00	101,81	98,92	93,12	91,55	96,55	102,89	104,50	109,26	118,03	122,89	112,40	134,58
C. León	100,00	99,71	95,37	90,42	90,02	94,04	100,11	101,05	102,45	111,08	115,88	106,10	118,70
TOTAL	100,00	99,10	95,39	90,88	89,93	94,75	101,04	102,55	105,45	114,03	118,78	108,11	122,59

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda.

Tomando como punto de partida o ano no que se establece o actual modelo, ano 2009, vemos como nos primeiros anos da súa aplicación case todas as comunidades autónomas perderon recursos con respecto ao ano de partida; só Baleares parece gañar recursos durante todo o período. O actual modelo de financiamento comeza a súa andaina xunto co que denominamos a Gran Recesión económica e, inevitablemente, as nosas rexións sofren as súas consecuencias. É a partir do ano 2015 cando o conxunto de comunidades empeza a recuperar os recursos que o modelo estableceu en 2009, aínda que algunhas rexións, como Andalucía, Galicia e Extremadura, teñen que esperar un pouco máis para recuperar o financiamento inicial por habitante axustado.

De feito, o Informe da Comisión de Expertos para a Revisión do Modelo de Financiamento Autonómico<sup>7</sup> recoñece que as comunidades autónomas tiveron menor marxe de manobra para afrontar as consecuencias da Gran Recesión con subas de ingresos (tanto impositivos como financeiros), polo que sufriron un maior recorte que as administracións centrais nos seus gastos destinados a servizos públicos fundamentais. Así, segundo o dito informe, entre 2009 e 2016 as comunidades autónomas perderon 4,6 puntos porcentuais na súa participación no conxunto de servizos públicos fundamentais prestados por todo o sector público. É dicir, en 2009 as comunidades autónomas encargábanse de prestar un 41,9% do total de servizos fundamentais do conxunto do noso sector público e no ano 2016 esa porcentaxe era do 37,3%. Os servizos fundamentais das comunidades autónomas son principalmente en especie (sanidade, educación e atención social) e a súa prestación depende da disposición de medios persoais e materiais, que durante a crise estiveron máis expostos aos recortes. Porén, os servizos fundamentais das administracións centrais son prestacións económicas cuxa evolución está blindada por lei.

Finalmente, se nos fixamos na columna do ano 2019, podemos ver que nese ano todas as comunidades recuperaron os recursos iniciais, pero o seu crecemento foi moi desigual. Así, Baleares é a que experimenta un maior crecemento con diferenza, seguida de Canarias, Valencia, Madrid e Cataluña; Cantabria mantense na media de crecemento; e en todas as demais os seus recursos por habitante axustado crecen por debaixo da media, sendo Andalucía a que menos crece.

Non obstante, o ano 2020 volve supor unha clara caída dos recursos das comunidades que retroceden a posicións similares ás do ano 2017. A crise sanitaria e os seus efectos sobre a economía déixanse notar nos recursos autonómicos, que só recuperan a súa tendencia alcista coa axuda do Fondo COVID. Volven destacar os fortes incrementos que experimentan Baleares e Madrid cos recursos derivados do Fondo COVID, seguidas, neste caso, de Cataluña, Valencia e Canarias.

O cumprimento do obxectivo de suficiencia queda tamén posto en dúbida dentro do actual modelo de financiamento, aínda que, como se observa na táboa, non é só a crise económica a que xera insuficiencias nas nosas rexións, xa que a capacidade fiscal e a evolución das variables poboacionais tamén poden influír na evolución dos recursos autonómicos.

### **3 AS ALTERNATIVAS DE REFORMA DA POBOACIÓN AXUSTADA: RESULTADOS DA POSIBLE PROPOSTA DO MINISTERIO DE FACENDA**

Como vimos dicindo, a falta de suficiencia e de nivelación convértese nos principais problemas do noso sistema de financiamento que se abordaron en todas as reformas deste e que sempre quedan pendentes.

No mes de decembro de 2021 o Ministerio de Facenda envioulles ás comunidades autónomas un Informe do Grupo de Traballo sobre o cálculo da poboación axustada. O dito informe, tomando como base as propostas da Comisión de Expertos para a Revisión do Modelo de Financiamento Autonómico<sup>8</sup>, analiza as diferentes alternativas de reforma para as variables que compoñen a poboación axustada.

Este informe marca o inicio do proceso de reforma do actual modelo de financiamento. No entanto, malia establecer as diferentes alternativas de modificación para as variables que compoñen a poboación axustada, en ningún punto do informe se sinala o volume de recursos que van ser repartidos por este criterio nin se indica, explicitamente, que a poboación axustada se vaia utilizar para repartir todos os recursos que o sistema pon en mans das comunidades autónomas.

Igualmente, o informe non opta manifestamente por unha alternativa concreta das moitas que propón. Ben é certo que nalgunhas variables toma unha posición máis concreta, pero noutras, sobre todo nas ponderacións, non se decanta con claridade. O informe formula modificacións de variables e ponderacións revestidas de carácter

técnico, malia que reviven algúns dos problemas crónicos do noso sistema de financiamento: a súa complexidade e a súa tendencia a solucións “á medida”.

En calquera caso, e de acordo coas posicións máis claras do informe e os datos que subministra, imos intentar construír unha alternativa por parte do ministerio e simularemos os posibles resultados derivados desta. Así mesmo, e seguindo a proposta da Comisión de Expertos, partiremos da idea de que o ministerio reparte todos os recursos do sistema de financiamento autonómico en función da poboación axustada utilizando unha única transferencia.

Analizando e interpretando a postura do ministerio nas diferentes alternativas que se propoñen no informe, podemos construír a proposta que se recolle na seguinte táboa, na que tamén se establecen as variables e ponderacións da poboación axustada no actual modelo 2009.

Táboa 3

	Modelo 2009		Proposta Ministerio		
	Variable	Ponderación %	Variable	Ponderación Parcial	Ponderación %
<b>Variables poboacionais</b>		97,00			96,00
Sanidade	Poboación protexida equivalente (7 grupos de idade)	38,00	Poboación protexida equivalente (20 grupos de idade)		42,46
Educación	Poboación en idade escolar de 0-16 anos	20,50	Educación no universitaria: Padrón 0-17 anos	77,50	25,34
			Educación universitaria: Padrón 18-24 anos máis entradas de alumnos Universitarios doutras CC. AA.	22,50	
Servizos sociais	Poboación > 65 anos	8,50	<b>Atención a maiores</b> Poboación entre 65 e 79 anos Poboación maior de 80 anos	85,00	6,32
			<b>Loita contra a pobreza</b> Persoas en desemprego sen prestación	15,00	
Resto servizos	Padrón	30,00	Padrón		21,88
<b>Variables NON poboacionais</b>		3,00			4,00
Superficie	km	1,80	km		1,20
Dispersión	Entidades singulares	0,60	Entidades dinguales habitadas		0,40
Insularidade	Distancia á costa máis próxima ponderada	0,60	Distancia á costa máis próxima ponderada		0,40
Despoboación			Poboación necesaria para que a densidade provincial alcance a densidade nacional (sen pob. > 75.000 hab.)		0,80
Custos fixos			Distancia de poboación da comunidade ao 60% da media poboacional		0,80
Orografía			% de superficie montañosa entendida como aquela con pendente superior ao 20°		0,40

Fonte: Elaboración propia.



Como se pode observar, a principal achega do informe do ministerio é a ampliación das variables que non teñen carácter poboacional; é dicir, as variables correctoras dos custos que, en ocasións, recorren á escaseza de poboación para xustificar as correccións.

Así, dentro deste grupo de variables, no modelo actual só se utilizan tres variables que acompañaron o noso sistema de financiamento desde a súa existencia: a superficie, a dispersión e a insularidade. O informe do ministerio introduce tres novas variables non poboacionais: despoboación, custos fixos e orografía, polo que formulamos unha proposta que as inclúe todas.

En canto ás súas ponderacións, o modelo actual establece o peso destas variables nun 3% do total, mentres que o informe do ministerio o amplía ata un 4%, aínda que non se decanta pola repartición dese 4% entre as diferentes variables que compoñen este bloque. Neste sentido, e para efectuar esa repartición, consideramos que, ao engadir tres variables máis, procedemos a dividir o peso do 4% en dous grupos: asignámoslle unha ponderación do 2% ás actuais variables do modelo e o outro 2% ás tres variables novas. Con respecto ás variables existentes, mantemos a mesma proporción que teñen no modelo actual para cada unha delas, pero sobre un 2% en lugar do 3% actual. Das tres variables novas, asignámoslle á orografía o mesmo peso que á dispersión e o resto repartímolo, a partes iguais, entre despoboación e custos fixos.

Para superficie e insularidade, o informe mantén a mesma definición que o modelo actual. No caso da dispersión, o ministerio inclínase por utilizar as unidades singulares habitadas, fronte ao total de unidades singulares que se utilizan no modelo actual; aínda así, esta variable non recolle algúns dos aspectos que tamén inflúen á hora de medir a dispersión poboacional, tales como os habitantes por entidade singular ou a distancia de cada entidade ao centro de referencia de cada comunidade.

Dentro das tres variables novas, o informe inclínase claramente por utilizar un criterio concreto tanto para a despoboación como para os custos fixos, pero non indica o que se podería empregar no caso da orografía.

Para a despoboación, utiliza a poboación necesaria para que a densidade de poboación provincial, dentro de cada comunidade, alcance a media de densidade nacional, descontando en todos os casos, para medir a densidade de poboación, as entidades con máis de 75.000 habitantes.

Nos custos fixos, o informe opta por incluír só as comunidades autónomas con menos de 2 millóns de habitantes como beneficiarias desta variable, e a súa repartición faise en función da distancia da poboación de cada comunidade ao 60% da media poboacional.

En orografía, como dixemos, non se decanta por unha fórmula concreta, pero entendemos que o feito de considerar por primeira vez esta variable nos dá entrada a incluíla dentro da posible proposta do ministerio. O criterio que utilizamos para a repartición dos recursos en función da orografía é a porcentaxe de superficie montañosa que ten cada comunidade. Para determinar esa porcentaxe, recorreremos ao indicador que o noso país veu usando, dentro do Marco Nacional de Desenvolvemento Rural, para a identificación dos municipios de montaña que son candidatos á recepción de axudas

derivadas da Política Agraria Comunitaria (PAC): superficie con pendente superior a 20 graos.

Entrando agora nas variables de carácter poboacional e nos diferentes servizos aos que representan, vemos como nos servizos sanitarios se emprega a mesma variable que no modelo actual, pero ampliando a 20 os grupos de idade nos que se subdivide e modificando os coeficientes que ponderan o custo sanitario en cada un destes grupos.

Nos servizos educativos o cambio é maior: pasamos de considerar, no modelo 2009, só a poboación de entre 0 e 16 anos a dividir a poboación que utiliza os servizos educativos en dous grupos: educación non universitaria e universitaria. Nos dous grupos recórrese como indicador aos usuarios potenciais, poboación con idade entre 0 e 17 anos para a educación non universitaria e poboación de entre 18 e 24 anos para a universitaria, pero o ministerio opta por engadir os matriculados doutras comunidades á hora de computar os universitarios. En canto ao peso de cada unha destas subfuncións no total, o ministerio establece un intervalo de entre o 75 % e 80 % para a educación non universitaria e de entre o 20 % e 25 % para a universitaria; nós eliximos o punto medio deste intervalo.

Nos servizos sociais, igualmente os cambios propostos polo ministerio son significativos; así, pasamos de utilizar só a poboación maior de 65 anos, no modelo 2009, a dividir os servizos sociais en dous bloques: o gasto destinado a maiores e o destinado á loita contra a pobreza. En servizos sociais o ministerio decántase claramente pola alternativa de utilizar a poboación maior de 65 anos dividida en dous grupos de idade (de 65 a 79 anos e >80 anos), ponderar estas persoas en función da probabilidade nacional de ser dependentes e utilizar os desempregados que non reciben prestacións como indicador do gasto dedicado á loita contra a pobreza. En canto ao peso de cada subfunción dentro do total, o intervalo que fixa o ministerio é de entre o 80 % e o 90 % para o gasto dedicado a persoas maiores, e de entre o 10 % e o 20 % para o gasto destinado á loita contra a pobreza; igual que nos servizos educativos, eliximos o punto medio deste intervalo.

Aos servizos xerais outórganlles a variable que se utiliza no modelo actual para o resto dos servizos: a poboación en función do padrón. O peso que o informe outorga ao conxunto das variables poboacionais é do 96 % e os intervalos para cada servizo establécense na táboa 4.

Táboa 4

Variables poboacionais	Horquilla de ponderación %
Sanidade	de 40 % a 45 %
Educación	de 25 % a 30 %
Servizos sociais	de 6 % a 10 %
Servizos xerais ou resto de servizos	de 18 % a 22 %

Fonte: Informe do Ministerio sobre Poboación Axustada.

O ministerio establece estes intervalos utilizando os datos de gasto por funcións en termos de contabilidade nacional para os anos que van entre 2015 e 2017 e descontando destes datos os gastos financeiros (capítulo II) e os que se financian con subvencións específicas e afectadas. Para establecer as ponderacións concretas, nós recorremos a estes mesmos datos, pero quedamos coa media do peso destes gastos nos tres anos (de 2015 a 2017) reescalando os valores obtidos a un peso do 96% en total.

Unha vez establecidas as variables e ponderacións do que podería ser a proposta central do ministerio, a táboa 5 presenta os principais resultados da simulación formulada para o ano 2017, que é do que se poden obter todos os datos necesarios. Dentro desta táboa, optamos por comparar o índice de financiamento per cápita do modelo actual co da posible proposta do ministerio, xa que, ao repartir nesta todos os recursos conforme a poboación axustada, a dispersión evidentemente desaparece.

Táboa 5

Comunidade autónoma	Unidades de necesidade ou poboación axustada PROPOSTA MINISTERIO		Unidades de necesidade ou poboación axustada MODELO ACTUAL		Financiamento homoxéneo MODELO ACTUAL en 2017 (termos normativos)			Financiamento en 2017 con PROPOSTA MINISTERIO (termos normativos)		Diferenza modelo actual 2017 menos proposta Ministerio (mesmos recursos e 100 % do financiamento repartido por poboación axustada)		
	Peso rel. ponderado	Poboación axustada	Peso rel. ponderado	Poboación axustada	Millóns de euros	Peso relativo	Índice de financiamento per cápita (1)	Millóns de euros	Índice de financiamento per cápita (2)	Millóns de euros	% do financiamento de 2017	Dif. en índice modelo ministerio menos modelo actual (2)-(1)
Cataluña	16,80	7.318.121	17,03	7.420.029	18.649	17,16	98,94	18.257	96,85	-392	-2,10	-2,08
Galicia	6,45	2.811.731	6,66	2.901.609	7.344	6,76	108,70	7.015	103,82	-330	-4,49	-4,88
Andalucía	18,67	8.133.854	18,78	8.179.426	19.606	18,04	93,79	20.292	97,06	686	3,50	3,28
Principado de Asturias	2,57	1.119.706	2,50	1.090.061	2.845	2,62	110,18	2.793	108,19	-51	-1,81	-1,99
Cantabria	1,51	657.240	1,35	586.226	1.823	1,68	125,92	1.640	113,26	-183	-10,06	-12,66
A Rioxa	0,96	420.142	0,74	324.061	944	0,87	120,01	1.048	133,22	104	11,01	13,21
Región de Murcia	3,32	1.448.444	3,30	1.439.379	3.416	3,14	93,13	3.614	98,52	198	5,79	5,39
C. Valenciana	10,85	4.725.611	11,04	4.808.332	11.411	10,50	92,56	11.789	95,63	378	3,32	3,07
Aragón	3,34	1.456.339	3,20	1.394.233	3.729	3,43	114,22	3.633	111,28	-96	-2,58	-2,94
Castela-A Mancha	4,96	2.162.508	4,85	2.114.835	5.212	4,80	102,85	5.395	106,45	183	3,50	3,60
Canarias	4,77	2.078.125	4,91	2.138.545	5.075	4,67	96,50	5.184	98,58	109	2,16	2,08
Euremedida	2,75	1.196.737	2,59	1.129.451	3.072	2,83	114,02	2.986	110,82	-86	-2,81	-3,20
Ilhas Baleares	2,56	1.114.108	2,54	1.107.970	2.787	2,56	100,11	2.779	99,83	-8	-0,28	-0,28
Madrid	14,33	6.240.769	14,47	6.303.265	15.856	14,59	97,67	15.569	95,91	-287	-1,81	-1,77
Castela e León	6,15	2.680.226	6,03	2.626.241	6.911	6,36	114,19	6.687	110,49	-224	-3,24	-3,71
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>43.563.661</b>	<b>100,00</b>	<b>43.563.661</b>	<b>108.681</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>108.681</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
							Desviación estándar	10,57	9,96	-1,658		
							Coefficiente de variación	0,11	0,10			

Fonte: Informe do Ministerio sobre Poboación Axustada.

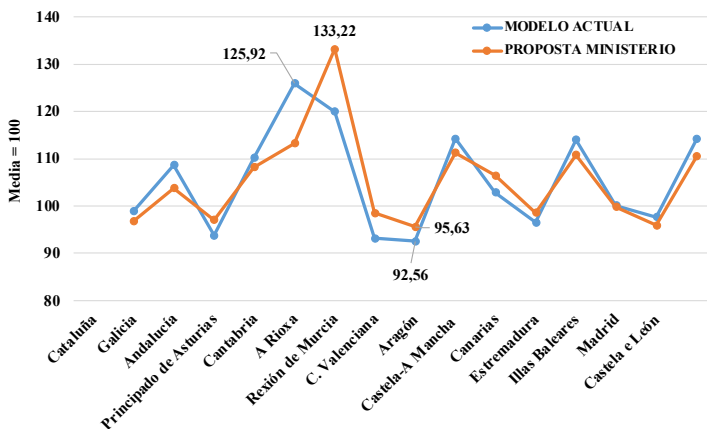
Como se pode observar na táboa, a posible proposta do ministerio reduce a dispersión per cápita e o coeficiente de variación do financiamento que reciben as comunidades autónomas. É dicir, consegue un mellor axuste que o sistema actual na nivelación horizontal dos recursos que reciben as nosas comunidades. Non obstante, en canto

á suficiencia, vemos como nove rexións perderían recursos con esta proposta e seis pasarían a incrementar o seu financiamento.

Dentro das perdedoras, en termos absolutos, é Cataluña a que máis recursos deixaría de percibir, un total de 392 millóns de euros, rebaixando tamén o seu índice de financiamento per cápita. En termos relativos, a gran perdedora sería Cantabria, que deixaría de recibir un 10% do total de recursos que lle proporciona o sistema en 2017. En total, as nove comunidades perdedoras deixarían de recibir 1.658 millóns de euros que pasarían a mans das seis comunidades que incrementan os seus recursos.

Das seis comunidades autónomas gañadoras, e en termos absolutos, sería Andalucía a gran beneficiada, incrementando en 686 millóns de euros os seus recursos. En termos relativos, A Ríoxa sería a que máis gañaría, ao aumentar os seus recursos un 11% sobre o que recibe no ano 2017.

Figura 1. Comparación índices financiamento per cápita



Fonte: Elaboración propia.

Como sinalamos anteriormente, a gran novidade do informe do ministerio é a introdución de variables correctoras de custos, polo que nos imos centrar nos seus efectos.

De todas as variables que se utilizan nesta simulación, hai tres delas que non reparten os recursos entre todas as comunidades autónomas porque non cumpren os requisitos exixidos. Estas tres variables son insularidade, custos fixos e despoboación.

A variable insularidade, como en todos os modelos de financiamento que existiron ata a actualidade, emprégase para recoñecer o custo adicional na prestación dos servizos que teñen dúas comunidades concretas cuxos territorios se estenden en forma de illas: Canarias e Baleares.

O problema dos custos fixos e o seu reflexo nas variables de repartición do financiamento autonómico vén preocupando tanto a Comisión de Expertos como o Comité Técnico Permanente de Avaliación. Igualmente, o mundo académico mostrou o seu interese por este tema<sup>9</sup>, aínda que cómpre destacar que nalgúns dos modelos utilizados

por estes autores, en concreto as técnicas de regresión múltiple para modelizar o gasto sanitario e educativo, os custos fixos non resultaban significativos, o que denota, tal como destacan os autores, o pouco robustas que resultan estas técnicas na explicación dos citados servizos. A variable custos fixos, tal como o ministerio formula, está pensada para compensar o incremento de custos que sofren aquelas comunidades de reducida poboación na prestación dos seus servizos fundamentais. A teoría económica dinos que uns altos custos fixos poden xerar economías de escala (con custos medios decrecentes) ao incrementar a poboación á que prestamos servizos, cousa que en rexións con pequenas poboacións é difícil de conseguir favorecendo que se manteñan uns custos medios máis altos.

Así, as comunidades que reciben recursos a través da variable custos fixos son Asturias, Cantabria, A Rioxa, Murcia, Aragón, Extremadura e Baleares. A que máis se beneficia desta variable é A Rioxa, que recibe un 27,7% de todos os recursos que se reparten con este criterio; e, en segundo lugar, está Cantabria, que recibe un 22,7%. A que menos recursos recibe é Murcia, que leva un 5,8% dos recursos repartidos por esta variable.

O criterio de despoboación polo que avoga a proposta do ministerio tamén fai que só sexan 9 as comunidades que se poidan beneficiar de ter zonas despoboadas. Non é a primeira vez que se utiliza unha variable para recoller a despoboación ou a redución de poboación dentro do sistema de financiamento. No modelo do ano 2002, unha parte dos recursos xerais repartíanse (a través do Fondo de Escasa Poboación) en función da densidade de poboación e a extensión das comunidades autónomas. Igualmente, cando eran só 5 as comunidades de réxime común que prestaban os servizos sanitarios e estes se financiaban con transferencias condicionadas, durante o período 1998-2001 introduciuse un Fondo de Modulación Financeira para compensar as comunidades que reducían significativamente a súa poboación. Finalmente, no actual modelo de financiamento (modelo 2009), o Fondo de Cooperación utiliza dous criterios de despoboación á hora de repartir os seus recursos, unha densidade de poboación inferior ao 50% ou o 90% da media e un crecemento da poboación inferior ao 90% da media. Non obstante, aínda que a despoboación é un fenómeno que afecta a todas as comunidades autónomas, pero non do mesmo xeito, xa que estes procesos tenden a concentrarse en determinadas zonas e teñen que ver co tamaño poboacional dos municipios, o ministerio opta por facer unha repartición dirixida só ás comunidades que teñen máis zonas despoboadas. As comunidades que reciben recursos de acordo co criterio do ministerio son Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, A Rioxa, Aragón, Castela-A Mancha, Extremadura e Castela e León. Esta última comunidade (Castela e León) é a que máis se beneficia desta variable, ao recibir un 31,6% dos recursos que se reparten por ela, seguida de Castela-A Mancha, que leva un 23,8%. A que menos recursos recibe por esta variable, un 0,48%, é Asturias.

Cómpre destacar que existen catro rexións que coinciden na recepción de fondos derivados dos criterios de despoboación e custos fixos: Asturias, A Rioxa, Aragón e

Estremadura, aínda que de todas elas só A Rioxa consegue gañar recursos coa proposta conxunta do ministerio, as outras tres perden suficiencia con respecto á situación actual.

A táboa 6 recolle o detalle da participación de cada comunidade autónoma nas anteriores variables, así como a repartición á que daría lugar a orografía, sendo Canarias a que máis levaría por esta variable, seguida de Cataluña, Castela e León e Andalucía. No lado oposto, as menos beneficiadas serían Madrid, Baleares e Murcia.

Táboa 6

Comunidade autónoma	Orografía		Custos fixos		Insularidade		Despoboación	
	Ponderación	0,4%	Ponderación	0,8%	Ponderación	0,4%	Ponderación	0,8%
	Participación en superficie montañosa de +20°	Peso rel. ponderado	Participación en distancia habitantes ao 60 % da media	Peso rel. ponderado	Participación en km de distancia de costa a illa	Peso rel. ponderado	Participación en poboación para alcanzar a media (sen pob. > 75.000 hab.)	Peso rel. ponderado
Cataluña	13,84	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	3,12	0,02
Galicia	5,06	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	4,11	0,03
Andalucía	12,88	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	5,56	0,04
Principado de Asturias	11,71	0,05	13,04	0,10	0,00	0,00	0,48	0,00
Cantabria	3,48	0,01	22,71	0,18	0,00	0,00	0,00	0,00
A Rioxa	1,85	0,01	27,76	0,22	0,00	0,00	0,83	0,01
Reión de Murcia	1,01	0,00	5,85	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00
C. Valenciana	3,58	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aragón	10,28	0,04	6,52	0,05	0,00	0,00	17,84	0,14
Castela-A Mancha	3,80	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	23,86	0,19
Canarias	15,46	0,06	0,00	0,00	79,91	0,32	0,00	0,00
Estremadura	2,56	0,01	11,31	0,09	0,00	0,00	12,60	0,10
Illas Baleares	0,94	0,00	12,81	0,10	20,09	0,08	0,00	0,00
Madrid	0,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Castela e León	12,89	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	31,61	0,25
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>0,40</b>	<b>100,00</b>	<b>0,80</b>	<b>100,00</b>	<b>0,40</b>	<b>100,00</b>	<b>0,80</b>

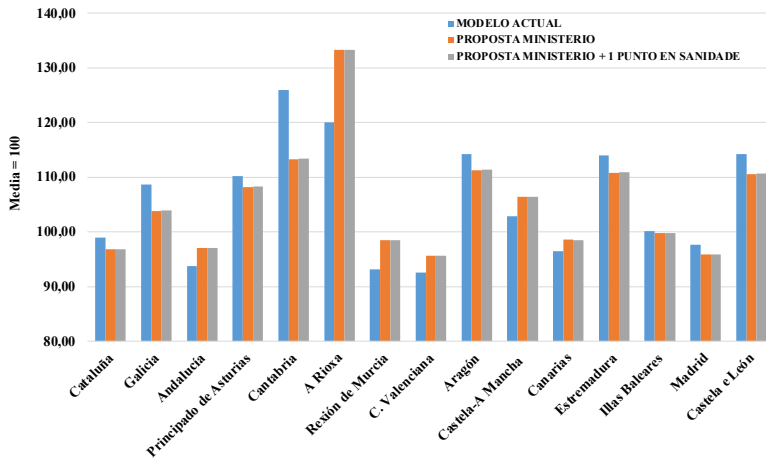
Fonte: Elaboración propia.

### 3.1 Análise de sensibilidade

Neste apartado formulamos unha análise de sensibilidade consistente en ver o impacto que ten sobre o financiamento per cápita incrementar 1 punto o peso de cada función a cambio de restar 1 punto de servizos xerais, que son os que se reparten só por poboación. Para o caso das variables non poboacionais, considérase incrementar 1 punto o peso total, pasando do 4 % ao 5 %, e mantense a proporción de participación das variables nese total.

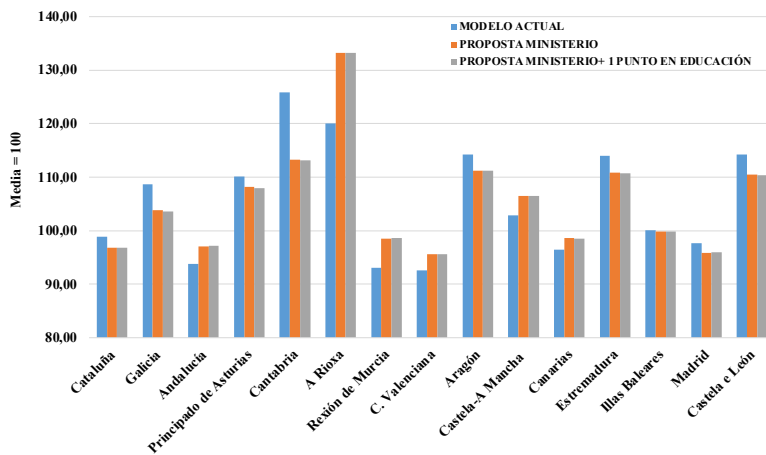
Nas figuras de 2 a 5 podemos observar os resultados desta análise

Figura 2. Variación sanidade en índice de financiamento per cápita



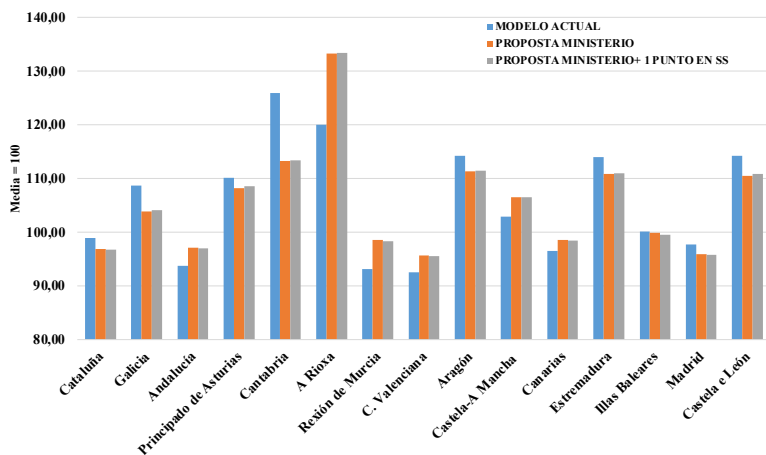
Fonte: Elaboración propia

Figura 3. Variación educación en índice de financiación per cápita



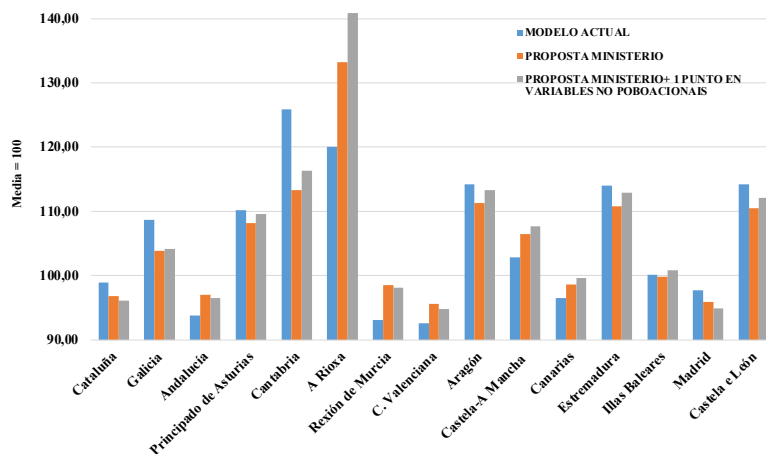
Fonte: Elaboración propia

Figura 4. Variación servizos sociais en índice de financiamento per cápita



Fonte: Elaboración propia

Figura 5. Variación variables non poboacionais en índice de financiamento per cápita



Fonte: Elaboración propia

Como se pode apreciar nas figuras correspondentes, o incremento de 1 punto nos tres grandes servizos fundamentais apenas ten repercusión no índice de financiamento per cápita das comunidades autónomas. De feito, no caso da sanidade os índices permanecen practicamente iguais; nos servizos educativos obsérvase unha pequena rebaixa na súa posición relativa en Asturias; e, en canto aos servizos sociais, Galicia, Castela e León e Extremadura incrementan levemente a súa posición relativa.



As maiores diferenzas nesta análise atópanse nas variables non poboacionais. Cun incremento de 1 punto no conxunto de variables non poboacionais, compróbase como son moitas as comunidades que gañan posicións relativas no financiamento per cápita: A Rioxa, Cantabria, Castela e León, Castela-A Mancha, Extremadura, Canarias e Baleares entre outras; cada unha por motivos diferentes (polo maior peso da despoboación, dos custos fixos ou da insularidade), pero mover levemente calquera destas variables que afecta só a algunhas comunidades autónomas modifica considerablemente a súa situación final. Algunhas comunidades autónomas, como Madrid, Andalucía ou Valencia, perden posicións con esta modificación.

A introdución de novas variables non poboacionais modifica sensiblemente o escenario do financiamento autonómico, dando entrada a unha cuantificación máis próxima ao custo total de prestación dos servizos e non só ao custo variable derivado dos indicadores poboacionais.

## 4 CONCLUSIÓNS

O reforzo da suficiencia do sistema de financiamento autonómico e o incremento da súa capacidade de nivelación horizontal convertéronse nos principais obxectivos do actual modelo de financiamento de 2009. De feito, o mantemento do Fondo Global de Suficiencia e a creación do Fondo de Garantía de Servizos Públicos Fundamentais son respectivamente os principais instrumentos que o actual modelo vén utilizando para cumprir con eses obxectivos.

Non obstante, tanto a suficiencia do sistema como a súa equidade ou nivelación víronse claramente afectadas polos efectos da Gran Recesión (2009-2013) e polas deficiencias que a evolución do sistema veu poñendo de manifesto. Así, a pesar de utilizarse por primeira vez na historia do sistema de financiamento indicadores de necesidade que se actualizan todos os anos, séguese mantendo unha alta dispersión no financiamento por habitante axustado das nosas comunidades autónomas. Igualmente, ata o ano 2015 o noso sistema de financiamento non consegue recuperar os recursos por poboación axustada que recibía no ano 2009, mesmo algunhas comunidades como Andalucía non recuperan os seus recursos de partida ata o ano 2018. Podemos dicir que o actual modelo de financiamento non conseguiu avanzar moito na nivelación horizontal nin no mantemento da suficiencia.

Desde o ano 2017, co nomeamento dunha Comisión de Expertos para a Revisión do Sistema de Financiamento Autonómico, véñense dando pasos para propor un novo sistema de financiamento cuxo principal reto virá determinado polo necesario equilibrio entre nivelación e suficiencia. Así, o Ministerio de Facenda, no mes de decembro de 2021, decidiu iniciar a súa proposta de reforma enviando ás comunidades autónomas un Informe do Grupo de Traballo sobre o cálculo da poboación axustada. É dicir, o ministerio inicia a súa proposta estudando as posibilidades de modificación dos indicadores de necesidades de gasto que inflúen, claramente, na capacidade de

nivelación do sistema. A suficiencia, o volume de recursos a repartir ou a nivelación vertical déixanse para unha segunda etapa.

No informe, o ministerio parece decantarse por unha proposta que modifica levemente a dispersión nas posicións relativas das comunidades autónomas en canto aos seus recursos per cápita, pero que pode supor unha perda de recursos duns 1.658 millóns de euros para 9 comunidades autónomas.

Dentro das perdedoras, en termos absolutos, é Cataluña a que máis recursos deixaría de percibir, un total de 392 millóns de euros, rebaixando tamén o seu índice de financiamento per cápita. En termos relativos, a gran perdedora sería Cantabria, que deixaría de recibir un 10% do total de recursos que lle proporciona o sistema en 2017.

Das seis comunidades gañadoras, e en termos absolutos, sería Andalucía a gran beneficiada, incrementando en 686 millóns de euros os seus recursos. En termos relativos, A Rioxa sería a que máis gañaría, ao aumentar os seus recursos un 11% sobre o que recibe no ano 2017.

A gran novidade desta proposta reside na introdución de máis variables non poboacionais; é dicir, variables que pretenden recoller necesidades de gasto que teñen máis que ver con custos específicos das rexións e non co volume de poboación á que se lle prestan os servizos. De feito, varios destes indicadores teñen que ver precisamente coa escaseza de poboación e coas dificultades de prestar os servizos públicos nesas condicións.

Na análise de sensibilidade que se realiza, ponse de manifesto que son xustamente as modificacións destas variables non poboacionais as que conseguen unha maior variación nos recursos que reciben as comunidades e na súa posición relativa.

O avance na utilización destes indicadores dentro do sistema de financiamento autonómico pode ser un camiño para axustar mellor custos e necesidades en busca dunha maior suficiencia financeira e corresponsabilidade fiscal. Precisamente, a debilidade dese marco financeiro e a nosa excesiva dependencia dos fortes niveis de débeda e déficit públicos poden afectar notablemente ao grao de cohesión social no noso país dada a forte polarización na actualidade da sociedade, ademais de ser un importante freo ao necesario cambio de modelo produtivo que necesitamos e para o cal os fondos de reconstrución europeos son clave.

## 5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, M. e Bond, S. 1991. «Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations», en *The Review of Economic Studies*, 58(2): 277-297.
- Arellano, M. e Bover, O. 1995. «Another look at the instrumental variable estimation of error components models», en *Journal of Econometrics*, 68(1): 29-51.
- Blundell, R. e Bond, S. 1998. «Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models», en *Journal of Econometrics*, 87(1): 115-143.

- Cantarero, D. 2003 *Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España*. Madrid: Instituto de Estudos Fiscais.
- Cantarero, D. 2018. «Diferenzas rexionais en gasto sanitario: unha análise de converxencia», en *Administración & Cidadanía*, 13(2): 179-191.
- Cantarero, D., Álvarez, S., Blázquez, C. e Pascual, M. 2015. «La nivelación en el modelo de financiación autonómica», en *Revista de Estudios Regionales*, 104: 111-132.
- Cantarero, D. e Lago-Peñas, S. 2012. «Decomposing the determinants of health care expenditure: the case of Spain», en *The European Journal of Health Economics*, 13: 19-27.
- Cantarero, D. e Pascual, M. 2008. «Analysing the impact of fiscal decentralization on health outcomes», en *Applied Economics Letters*, 15(2): 109-11.
- Cantarero, D. e Pérez, P. 2009. «Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Spanish Regions», en *Public Budgeting & Finance*, 29(4): 24-44.
- Cantarero, D. e Pérez, P. 2012. «Decentralization and regional government size in Spain», en *Portuguese Economic Journal*, 11(3): 211-237.
- Castells, C.O. e Solé, A.S. 2000. *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica*. Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudos Fiscais.
- Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. 2017. *Informe de la Comisión de expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudos Fiscais.
- De la Fuente, A. 2017. «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión», en *Hacienda Pública Española*, 223: 133-189.
- De la Fuente, A. 2019. «Financiación autonómica: una breve introducción», en *FEDEA, Estudios sobre la economía española*, 07.
- De la Fuente, A. 2021. «Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada», en *Fedea Policy Papers*, 14.
- De la Fuente, A. e Gundín, M. 2009. «Sobre el reparto de la financiación sanitaria», en *Investigaciones Económicas*, 33(3): 473-527.
- Fernández, N. 2018. «La utilización de la cláusula de Statu Quo en los modelos de Financiación Autonómica», en *Presupuesto y gasto público*, 92: 69-85.
- Instituto Cántabro de Estadística. 2021. *El coste fijo sanitario público per cápita por comunidades autónomas. Una aproximación al modelo lineal mixto*.
- Lago-Peñas, S. 2010. «El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras», en N. Bosch e A. Solé-Ollé (eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. Barcelona: IEB.
- Lago-Peñas, S. e Martínez-Vázquez, J. 2015. «El sistema de financiación autonómica: ¿Quo vadis?», en *Papeles de Economía Española*, 145: 2-14.
- Lago-Peñas, S., Vaquero-García, A., Sánchez-Fernández, P. e López-Bermúdez, B. 2019. «Does fiscal consolidation hurt economic growth? Empirical evidence from Spanish

- regions», en *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 13(2019-42): 1-19. <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-42>.
- López-Laborda, J. e Zabalza, A. 2011. «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica», en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 197(2/2011): 37-65.
- Meyer, B.D. 1995. «Natural and Quasi-Experiments in Economics», en *Journal of Business & Economics Statistics*, 13(2): 151-161.
- Milla, J.I. 2019. «Innovaciones en el cálculo de la población efectiva escolarizada», en *Presupuesto y gasto público*, (96): 187-206.
- Ministerio de Facenda e Función Pública. 2021. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la Población Ajustada*, 3 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/03-12-21-Informe-poblacion-ajustada.pdf>.
- Pérez García, F. e Pérez Ballester, J. 2019. «Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales», en *Presupuesto y Gasto Público*, 96: 33-55.
- Ruiz Huerta, J. e Granado, O. 2003. *La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica*, Documento de trabajo 31/2003. Madrid: Fundación Alternativas.
- Vilalta, M. 2013. «Análisis del modelo de financiación autonómica del 2009: revisión o final de ciclo», en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1 e 2: 119-168.
- Windmeijer, F. 2005. «A finite sample correction for the variance of linear efficient two-step GMM estimators», en *Journal of Econometrics*, 126(1): 25-51.
- Zabalza, A. 2013. «Reforma del sistema de financiación para promover el esfuerzo fiscal y el crecimiento de las Comunidades Autónomas», en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1 e 2: 169-203

---

## NOTAS

- 1 De la Fuente, 2019; De la Fuente, 2021.
- 2 Lago Peñas et al., 2019.
- 3 Guerrero, 2019.
- 4 De la Fuente, 2011; Cantarero et al., 2015.
- 5 Vilalta, 2016.
- 6 Zabalza, 2018.
- 7 Comisión de expertos para a revisión do modelo de financiamento autonómico, 2017.
- 8 Comisión de expertos para a revisión do modelo de financiamento autonómico, 2017.
- 9 Pérez García e Pérez Ballester, 2019; Milla, 2019; Fernández, 2018; De la Fuente e Gundín, 2009; Castells e Solé, 2000, entre outros.