



Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP

Vol. 17_núm. 2_2022 | pp. 161-180

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: 1887-5270

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

Editado bajo licencia 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

Universidad de Santander

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

david.cantarero@unican.es

ANA CARRERA PONCELA

Departamento de Economía

Universidad de Santander

ana.carrera@unican.es

NATIVIDAD FERNÁNDEZ GÓMEZ

Departamento de Economía

Universidad de Santander

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 solidariedade 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 Principales resultados del actual sistema de financiación. 3 Las alternativas de reforma de la población ajustada: resultados de la posible propuesta del Ministerio de Hacienda. 3.1 Análisis de sensibilidad. 4 Conclusiones. 5 Referencias bibliográficas.

1 INTRODUCCIÓN

La interfaz ingreso y gasto a nivel regional, así como su problemática financiera e insuficiencia para cubrir determinadas competencias subcentrales, viene siendo habitual en los últimos años en el debate político, económico y social, tanto por las propuestas de reformas de estatutos de autonomía por parte de algunas comunidades autónomas como por el propio cuestionamiento de nuestro Estado de las autonomías. Asimismo, la disposición de los datos de liquidación del año 2020 del sistema de financiación autonómica permite ya hacer tanto un análisis histórico del mismo como un ejercicio de prospectiva de cara al futuro y a un posible reseteo del sistema.

A este respecto, en lo que se refiere a financiación autonómica, y conociendo que todas las regiones juegan a no perder su *statu quo* en recursos financieros por habitante, resulta clave que un nuevo modelo incluya una buena cuantificación del coste real de la prestación de los servicios públicos regionales. Es decir, ajustar el reparto de recursos no sólo por población, sino conseguir ponderar mejor algunos de los ajustes actualmente existentes (por estructura demográfica, dispersión, orografía, etc.), además de acortar las discrepancias existentes entre la capacidad fiscal de cada territorio y sus necesidades de gasto¹.

Obviamente, no pueden olvidarse los correspondientes índices de capacidad fiscal (contribución al sistema), en los que las versiones son muy distintas dependiendo de si la comunidad autónoma a la que preguntemos sea aportante o receptora neta de recursos. Esto, en definitiva, es reflejo del grado de equidad y solidaridad interterritorial que todos en su momento nos quisimos dar y que, si ahora ha cambiado, habría que explicar en qué sentido lo ha hecho y por qué. Todo ello, además, en un contexto en el que nuestro país sigue siendo uno de los más descentralizados del mundo con un cumplimiento diverso entre regiones en los últimos años de los diferentes objetivos de consolidación fiscal establecidos en cada período².

Igualmente, habrá que analizar cada uno de los posibles efectos de los hipotéticos cambios de reforma fiscal que aún están por venir tras las conclusiones del informe de expertos en 2022. Por ejemplo, los efectos sobre la redistribución territorial si se cediese el total de IRPF (donde es factible aumentar su rendimiento) a las comunidades autónomas a cambio de otra combinación basándose en el IVA y en impuestos especiales pueden ser un caso a considerar de cara a equilibrar las cuentas públicas, en especial para aquellas comunidades autónomas que aún cuentan con importantes vencimientos de pago de deuda.

En todo caso, el objetivo de este trabajo es analizar el modelo actual de financiación autonómica una vez conocidos los últimos datos de liquidación del mismo. A su vez, a finales de 2021 el Ministerio de Hacienda envió a las comunidades autónomas un Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada que supone reiniciar el proceso de reforma del modelo de financiación tomando como base las propuestas de la última Comisión de Expertos de 2017 para la Revisión del Modelo

de Financiación Autonómica. Basándose en todo ello, se estudiarán cuantitativamente diversos escenarios de financiación que permiten calibrar el grado de disparidad regional a medio plazo y, además, se simularán los posibles resultados derivados de los mismos teniendo en cuenta que el escenario del próximo futuro ha de considerar las previsiones contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2022-2025) en cuanto al comportamiento de las principales variables del modelo, siguiendo diversas hipótesis básicas.

La estructura del trabajo es la siguiente: en primer lugar, se analizarán los principales resultados del presente sistema de financiación; a continuación, se plantean las alternativas de reforma del criterio de población ajustada, mostrando los resultados de la propuesta del ministerio; y, finalmente, se exponen una serie de conclusiones y recomendaciones.

2 PRINCIPALES RESULTADOS DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

El refuerzo de la suficiencia financiera del conjunto de competencias asumidas por las comunidades autónomas fue uno de los objetivos principales de la reforma del sistema de financiación autonómica del año 2009. Con dicha finalidad, y como describe Guerrero³, el Fondo de Suficiencia Global fue fortalecido mediante la dotación de recursos complementarios y nuevos instrumentos (como, por ejemplo, los Fondos de Convergencia). Sin embargo, algunos autores destacan cómo este modelo de financiación no integra ningún mecanismo que garantice que el equilibrio entre las distintas necesidades de gasto y la financiación perdure a largo plazo⁴.

Igualmente, la nivelación horizontal de los recursos ha sido otro de los objetivos del modelo de financiación del año 2009. Así, el modelo de financiación actual, a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, pretende que cada comunidad autónoma que realice el mismo esfuerzo fiscal reciba los mismos recursos por habitante ajustado para poder financiar aquellos servicios fundamentales del Estado del bienestar⁵. Por otro lado, el mecanismo de nivelación puede reflejar el nivel de equidad con el que se distribuyen los recursos a las distintas comunidades autónomas⁶.

Aunque tanto la suficiencia como la nivelación horizontal han constituido el principal objetivo del actual modelo de financiación, lo cierto es que, a lo largo de su historia, el sistema no ha conseguido satisfacer adecuadamente estos principios.

Así, los principales problemas del sistema de financiación en vigor podrían agruparse en cinco categorías: sencillez, objetividad y transparencia; suficiencia financiera, tanto entre las comunidades autónomas (horizontal) como con respecto a otros niveles de gobierno (vertical); equidad, solidaridad y nivelación; autonomía financiera y responsabilidad fiscal y, por último, otros principios (lealtad institucional, coordinación y multilateralidad). Sin embargo, en este estudio nos centramos únicamente en los resultados de la nivelación y de la cobertura de la suficiencia.

En primer lugar y respecto al principio de nivelación, la no existencia de una definición clara del criterio y del grado de nivelación deseado en el sistema de financiación, la no participación de las comunidades forales en el mecanismo nivelador del sistema de financiación y los pocos progresos en la corrección de los desequilibrios territoriales podrían causar problemas en los resultados del actual sistema de financiación en términos de financiación total por población ajustada. En la tabla 1 se recogen los índices de financiación por habitante ajustado que resultan de los recursos recibidos por las comunidades autónomas a través de la Ley 22/2009 en términos homogéneos entre los años 2009 y 2020.

Tabla 1. Índices de financiación homogénea por habitante ajustado

Comunidad autónoma	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 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
La Rioja	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. La 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
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
DEV. ESTÁNDAR	11,00	9,55	10,09	9,59	11,01	10,43	10,18	9,25	8,40	8,50	8,36	7,87	7,49
COEF. VARIACIÓN	0,11	0,10	0,10	0,10	0,11	0,10	0,10	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08	0,07

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda.

Como se puede observar, durante todo el periodo se mantiene una considerable dispersión en los recursos que reciben las comunidades autónomas de régimen común, dispersión que tiene su máximo en el año 2013 y va bajando, aunque con algún salto, hasta el año 2020. Sistemáticamente hay 7 comunidades (Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura y Castilla y León) que mantienen su financiación por encima de la media, mientras que otras 3 comunidades (Murcia, Valencia y Canarias) siempre aparecen por debajo. Las 5 regiones restantes (Cataluña, Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha y Madrid) se mantienen muy cerca de los recursos medios por habitante ajustado. El sistema, por tanto, no parece conseguir esa nivelación horizontal que se marca como objetivo.

En el año 2020, el cuadro recoge también el índice de financiación homogénea per cápita añadiendo los recursos que las comunidades recibieron a través del Fondo COVID. Llama la atención la considerable bajada, en términos relativos, que experimentan algunas de las comunidades que, como Cantabria o Extremadura, se mantienen todos los años por encima de la media al introducir los datos del Fondo COVID. Igualmente, hay tres

comunidades que incrementan claramente su posición relativa con el Fondo COVID, siendo las mismas que más incrementaban sus recursos: Baleares, Cataluña y Madrid.

En lo que se refiere a la suficiencia, la tabla 2 recoge la evolución de los recursos por habitante ajustado que reciben las comunidades autónomas a través de la Ley 22/2009 en términos homogéneos entre los años 2009 y 2020.

Tabla 2. Incremento de financiación por habitante ajustado sobre 2009

Comunidad autónoma	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 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
La Rioja	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. La 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

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda.

Tomando como punto de partida el año en el que se establece el actual modelo, año 2009, vemos cómo en los primeros años de su aplicación casi todas las comunidades autónomas perdieron recursos con respecto al año de partida; solo Baleares parece ganar recursos durante todo el periodo. El actual modelo de financiación comienza su andadura junto con lo que denominamos la Gran Recesión económica e, inevitablemente, nuestras regiones sufren sus consecuencias. Es a partir del año 2015 cuando el conjunto de comunidades empieza a recuperar los recursos que el modelo estableció en 2009, aunque algunas regiones, como Andalucía, Galicia y Extremadura, tiene que esperar un poco más para recuperar la financiación inicial por habitante ajustado.

De hecho, el Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica⁷ reconoce que las comunidades autónomas tuvieron menor margen de maniobra para afrontar las consecuencias de la Gran Recesión con subidas de ingresos (tanto impositivos como financieros), por lo que sufrieron un mayor recorte que las administraciones centrales en sus gastos destinados a servicios públicos fundamentales. Así, según dicho informe, entre 2009 y 2016 las comunidades autónomas perdieron 4,6 puntos porcentuales en su participación en el conjunto de servicios públicos fundamentales prestados por todo el sector público. Es decir, en 2009 las comunidades autónomas se encargaban de prestar un 41,9% del total de servicios fundamentales del conjunto de nuestro sector público y en el año 2016 ese porcentaje era del 37,3%. Los servicios fundamentales de las comunidades autónomas son principalmente en especie (sanidad, educación y atención social) y su prestación depende de la disposición de medios personales y materiales, que durante la crisis estuvieron más expuestos a los

recortes. Sin embargo, los servicios fundamentales de las administraciones centrales son prestaciones económicas cuya evolución está blindada por ley.

Finalmente, si nos fijamos en la columna del año 2019, podemos ver que en ese año todas las comunidades han recuperado los recursos iniciales, pero su crecimiento ha sido muy desigual. Así, Baleares es la que experimenta un mayor crecimiento con diferencia, seguida de Canarias, Valencia, Madrid y Cataluña; Cantabria se mantiene en la media de crecimiento; y en todas las demás sus recursos por habitante ajustado crecen por debajo de la media, siendo Andalucía la que menos crece.

Sin embargo, el año 2020 vuelve a suponer una clara caída de los recursos de las comunidades que retroceden a posiciones similares a las del año 2017. La crisis sanitaria y sus efectos sobre la economía se dejan notar en los recursos autonómicos, que solo recuperan su tendencia alcista con la ayuda del Fondo COVID. Vuelven a destacar los fuertes incrementos que experimentan Baleares y Madrid con los recursos derivados del Fondo COVID, seguidas, en este caso, de Cataluña, Valencia y Canarias.

El cumplimiento del objetivo de suficiencia queda también en entredicho dentro del actual modelo de financiación, aunque, como se observa en la tabla, no es solo la crisis económica la que genera insuficiencias en nuestras regiones, ya que la capacidad fiscal y la evolución de las variables poblacionales también pueden influir en la evolución de los recursos autonómicos.

3 LAS ALTERNATIVAS DE REFORMA DE LA POBLACIÓN AJUSTADA: RESULTADOS DE LA POSIBLE PROPUESTA DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Como venimos diciendo, la falta de suficiencia y de nivelación se convierten en los principales problemas de nuestro sistema de financiación que se han abordado en todas las reformas del mismo y que siempre quedan pendientes.

En el mes de diciembre de 2021 el Ministerio de Hacienda envió a las comunidades autónomas un Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada. Dicho informe, tomando como base las propuestas de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica⁸, analiza las diferentes alternativas de reforma para las variables que componen la población ajustada.

Este informe marca el inicio del proceso de reforma del actual modelo de financiación. Sin embargo, a pesar de establecer las diferentes alternativas de modificación para las variables que componen la población ajustada, en ningún punto del informe se señala el volumen de recursos que van a ser repartidos por este criterio ni se indica, explícitamente, que la población ajustada se vaya a utilizar para repartir todos los recursos que el sistema pone en manos de las comunidades autónomas.

Igualmente, el informe no opta manifiestamente por una alternativa concreta de las muchas que propone. Bien es cierto que en algunas variables toma una posición más concreta, pero en otras, sobre todo en las ponderaciones, no se decanta con claridad.

El informe plantea modificaciones de variables y ponderaciones revestidas de carácter técnico, si bien reviven algunos de los problemas crónicos de nuestro sistema de financiación: su complejidad y su tendencia a soluciones “a medida”.

En cualquier caso, y de acuerdo con las posiciones más claras del informe y los datos que suministra, vamos a intentar construir una alternativa por parte del ministerio y simularemos los posibles resultados derivados de la misma. Así mismo, y siguiendo la propuesta de la Comisión de Expertos, partiremos de la idea de que el ministerio reparte todos los recursos del sistema de financiación autonómica en función de la población ajustada utilizando una única transferencia.

Analizando e interpretando la postura del ministerio en las diferentes alternativas que se proponen en el informe, podemos construir la propuesta que se recoge en la siguiente tabla, en la que también se establecen las variables y ponderaciones de la población ajustada en el actual modelo 2009.

Tabla 3

	Modelo 2009		Propuesta Ministerio		
	Variable	Ponderación %	Variable	Ponderación parcial	Ponderación %
Variables poblacionales		97,00			96,00
Salud	Población protegida equivalente (7 grupos de edad)	38,00	Población protegida equivalente (20 grupos de edad)		42,46
Educación	Población en edad escolar de 0-16 años	20,50	Educación no universitaria: Padrón 0-17 años Educación Universitaria: Padrón 18-24 años más entradas de alumnos Universitarios de otras CC. AA.	77,50 22,50	25,34
Servicios Sociales	Población > 65 años	8,50	Atención a Mayores Población entre 65 y 79 años Población mayor de 80 años Lucha contra la pobreza Personas en desempleo sin prestación	85,00 15,00	6,32
Resto servicios	Padrón	30,00	Padrón		21,88
Variables NO poblacionales		3,00			4,00
Superficie	km	1,80	km		1,20
Dispersión	Entidades singulares	0,60	Entidades singulares habitadas		0,40
Insularidad	Distancia a la costa más cercana ponderada	0,60	Distancia a la costa más cercana ponderada		0,40
Despoblación			Población necesaria para que la densidad provincial alcance la densidad nacional (sin pob. > 75.000 hab.)		0,80
Costes fijos			Distancia de población de la comunidad al 60% de la media poblacional		0,80
Orografía			% de superficie montañosa entendida como aquella con pendiente superior a 20°		0,40

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, la principal aportación del informe del ministerio es la ampliación de las variables que no tienen carácter poblacional; es decir, las variables correctoras de los costes que, en ocasiones, recurren a la escasez de población para justificar las correcciones.

Así, dentro de este grupo de variables, en el modelo actual solo se utilizan tres variables que han acompañado a nuestro sistema de financiación desde su existencia: la superficie, la dispersión y la insularidad. El informe del ministerio introduce tres nuevas variables no poblacionales: despoblación, costes fijos y orografía, por lo que planteamos una propuesta que incluye a todas ellas.

En cuanto a sus ponderaciones, el modelo actual establece el peso de estas variables en un 3% del total, mientras que el informe del ministerio lo amplía hasta un 4%, aunque no se decanta por el reparto de ese 4% entre las diferentes variables que componen este bloque. En este sentido, y para efectuar ese reparto, hemos considerado que, al añadir tres variables más, procedemos a dividir el peso del 4% en dos grupos: asignamos una ponderación del 2% a las actuales variables del modelo y el otro 2% a las tres variables nuevas. Con respecto a las variables existentes, mantenemos la misma proporción que tienen en el modelo actual para cada una de ellas, pero sobre un 2% en lugar del 3% actual. De las tres variables nuevas, le asignamos a la orografía el mismo peso que a la dispersión y el resto lo repartimos, a partes iguales, entre despoblación y costes fijos.

Para superficie e insularidad, el informe mantiene la misma definición que el modelo actual. En el caso de la dispersión, el ministerio se inclina por utilizar las unidades singulares habitadas, frente al total de unidades singulares que se utilizan en el modelo actual; aun así, esta variable no recoge algunos de los aspectos que también influyen a la hora de medir la dispersión poblacional, tales como los habitantes por entidad singular o la distancia de cada entidad al centro de referencia de cada comunidad.

Dentro de las tres variables nuevas, el informe se inclina claramente por utilizar un criterio concreto tanto para la despoblación como para los costes fijos, pero no indica el que se podría emplear en el caso de la orografía.

Para la despoblación, utiliza la población necesaria para que la densidad de población provincial, dentro de cada comunidad, alcance la media de densidad nacional, descontando en todos los casos, para medir la densidad de población, las entidades con más de 75.000 habitantes.

En los costes fijos, el informe opta por incluir solo las comunidades autónomas con menos de 2 millones de habitantes como beneficiarias de esta variable, y el reparto de la misma se hace en función de la distancia de la población de cada comunidad al 60% de la media poblacional.

En orografía, como dijimos, no se decanta por una fórmula concreta, pero entendemos que el hecho de considerar por primera vez esta variable nos da entrada a incluirla dentro de la posible propuesta del ministerio. El criterio que utilizamos para el reparto de los recursos en función de la orografía es el porcentaje de superficie montañosa que tiene cada comunidad. Para determinar ese porcentaje, recurrimos al indicador que

nuestro país ha venido usando, dentro del Marco Nacional de Desarrollo Rural, para la identificación de los municipios de montaña que son candidatos a la recepción de ayudas derivadas de la Política Agraria Comunitaria (PAC): superficie con pendiente superior a 20 grados.

Entrando ahora en las variables de carácter poblacional y en los diferentes servicios a los que representan, vemos como en los servicios sanitarios se utiliza la misma variable que en el modelo actual, pero ampliando a 20 los grupos de edad en los que se subdivide y modificando los coeficientes que ponderan el coste sanitario en cada uno de estos grupos.

En los servicios educativos el cambio es mayor: pasamos de considerar, en el modelo 2009, solo la población de entre 0 y 16 años a dividir la población que utiliza los servicios educativos en dos grupos: educación no universitaria y universitaria. En ambos grupos se recurre como indicador a los usuarios potenciales, población con edad entre 0 y 17 años para la educación no universitaria y población de entre 18 y 24 años para la universitaria, pero el ministerio opta por añadir a los matriculados de otras comunidades a la hora de computar a los universitarios. En cuanto al peso de cada una de estas subfunciones en el total, el ministerio establece una horquilla de entre el 75 % y 80 % para la educación no universitaria y de entre el 20 % y 25 % para la universitaria; nosotros elegimos el punto medio de esta horquilla.

En los servicios sociales, igualmente los cambios propuestos por el ministerio son significativos; así, pasamos de utilizar solo la población mayor de 65 años, en el modelo 2009, a dividir los servicios sociales en dos bloques: el gasto destinado a mayores y el destinado a lucha contra la pobreza. En servicios sociales el ministerio se decanta, claramente, por la alternativa de utilizar la población mayor de 65 años dividida en dos grupos de edad (de 65 a 79 años y >80 años), ponderar estas personas en función de la probabilidad nacional de ser dependientes y utilizar los desempleados que no reciben prestaciones como indicador del gasto dedicado a lucha contra la pobreza. En cuanto al peso de cada subfunción dentro del total, la horquilla que fija el ministerio es de entre el 80% y el 90% para el gasto dedicado a personas mayores, y de entre el 10% y el 20% para el gasto destinado a lucha contra la pobreza; al igual que en los servicios educativos, elegimos el punto medio de esta horquilla.

A los servicios generales les otorgan la variable que se utiliza en el modelo actual para el resto de los servicios: la población en función del padrón. El peso que el informe otorga al conjunto de las variables poblacionales es del 96 % y las horquillas para cada servicio se establecen en la tabla 4.

Tabla 4

VARIABLES POBLACIONALES	HORQUILLA DE PONDERACIÓN %
Sanidad	de 40 % a 45 %
Educación	de 25 % a 30 %
Servicios sociales	de 6 % a 10 %
Servicios generales o resto de servicios	de 18 % a 22 %

Fuente: Informe del Ministerio sobre Población Ajustada.

El ministerio establece estas horquillas utilizando los datos de gasto por funciones en términos de contabilidad nacional para los años que van entre 2015 y 2017 y descontando de estos datos los gastos financieros (capítulo II) y los que se financian con subvenciones específicas y afectadas. Para establecer las ponderaciones concretas, nosotros hemos recurrido a estos mismos datos, pero nos hemos quedado con la media del peso de estos gastos en los tres años (de 2015 a 2017) reescalando los valores obtenidos a un peso del 96 % en total.

Una vez establecidas las variables y ponderaciones de lo que podría ser la propuesta central del ministerio, la tabla 5 presenta los principales resultados de la simulación planteada para el año 2017, que es del que se pueden obtener todos los datos necesarios. Dentro de esta tabla, optamos por comparar el índice de financiación per cápita del modelo actual con el de la posible propuesta del ministerio, ya que, al repartir en esta todos los recursos con arreglo a la población ajustada, la dispersión evidentemente desaparece.

Tabla 5

Comunidad autónoma	Unidades de necesidad o población ajustada PROPUESTA MINISTERIO		Unidades de necesidad o población ajustada MODELO ACTUAL		Financiación homogénea MODELO ACTUAL en 2017 (términos normativos)			Financiación en 2017 con PROPUESTA MINISTERIO (términos normativos)		Diferencia modelo actual 2017 menos propuesta ministerio (mismos recursos y 100% de la financiación repartida por Población ajustada)		
	Peso rel. ponderado	Población ajustada	Peso rel. ponderado	Población ajustada	Millones de euros	Peso relativo	Índice de financiación per cápita (1)	Millones de euros	Índice de financiación per cápita (2)	Millones de euros	% de la financiación 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
La Rioja	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
Castilla-La 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	2.138.543	5.075	4,67	96,50	5.184	98,58	109	2,16	2,08
Extremadura	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
Illes Balears	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
Castilla y 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
Total	100,00	43.563.661	100,00	43.563.661	108.681	100,00	100,00	108.681	100,00	0	0,00	0,00
							Desviación estándar	10,57	9,96	-1,658		
							Coefficiente de variación	0,11	0,10			

Fuente: Elaboración propia.

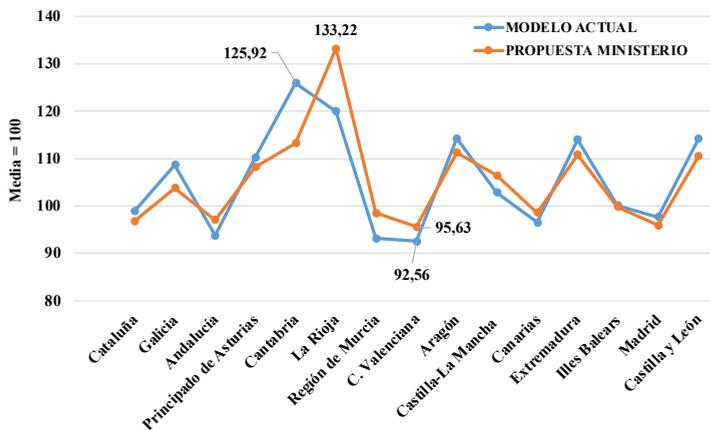
Como se puede observar en la tabla, la posible propuesta del ministerio reduce la dispersión per cápita y el coeficiente de variación de la financiación que reciben las

comunidades autónomas. Es decir, consigue un mejor ajuste que el sistema actual en la nivelación horizontal de los recursos que reciben nuestras comunidades. Sin embargo, en cuanto a la suficiencia, vemos como nueve regiones perderían recursos con esta propuesta y seis pasarían a incrementar su financiación.

Dentro de las perdedoras, en términos absolutos, es Cataluña la que más recursos dejaría de percibir, un total de 392 millones de euros, rebajando también su índice de financiación per cápita. En términos relativos, la gran perdedora sería Cantabria, que dejaría de recibir un 10% del total de recursos que le proporciona el sistema en 2017. En total, las nueve comunidades perdedoras dejarían de recibir 1.658 millones de euros que pasarían a manos de las seis comunidades que incrementan sus recursos.

De las seis comunidades autónomas ganadoras, y en términos absolutos, sería Andalucía la gran beneficiada, incrementando en 686 millones de euros sus recursos. En términos relativos, La Rioja sería la que más ganaría, al aumentar sus recursos un 11% sobre lo que recibe en el año 2017.

Figura 1. Comparación índices financiación per cápita



Fuente: Elaboración propia.

Como hemos señalado anteriormente, la gran novedad del informe del ministerio es la introducción de variables correctoras de costes, por lo que vamos a centrarnos en sus efectos.

De todas las variables que se utilizan en esta simulación, hay tres de ellas que no reparten los recursos entre todas las comunidades autónomas porque no cumplen los requisitos exigidos. Estas tres variables son insularidad, costes fijos y despoblación.

La variable insularidad, como en todos los modelos de financiación que han existido hasta la actualidad, se utiliza para reconocer el coste adicional en la prestación de los servicios que tienen dos comunidades concretas cuyos territorios se extienden en forma de islas: Canarias y Baleares.

El problema de los costes fijos y su reflejo en las variables de reparto de la financiación autonómica viene preocupando tanto a la Comisión de Expertos como al Comité Técnico Permanente de Evaluación. Igualmente, el mundo académico ha mostrado su interés por este tema⁹, aunque hay que destacar que en algunos de los modelos utilizados por estos autores, en concreto las técnicas de regresión múltiple para modelizar el gasto sanitario y educativo, los costes fijos no resultaban significativos, lo que denota, tal y como destacan los autores, lo poco robustas que resultan estas técnicas en la explicación de dichos servicios. La variable costes fijos, tal y como el ministerio plantea, está pensada para compensar el incremento de costes que sufren aquellas comunidades de reducida población en la prestación de sus servicios fundamentales. La teoría económica nos dice que unos altos costes fijos pueden generar economías de escala (con costes medios decrecientes) al incrementar la población a la que prestamos servicios, cosa que en regiones con pequeñas poblaciones es difícil de conseguir favoreciendo que se mantengan unos costes medios más altos.

Así, las comunidades que reciben recursos a través de la variable costes fijos son Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Extremadura y Baleares. La que más se beneficia de esta variable es La Rioja, que recibe un 27,7% de todos los recursos que se reparten con este criterio; y, en segundo lugar, está Cantabria, que recibe un 22,7%. La que menos recursos recibe es Murcia, que se lleva un 5,8% de los recursos repartidos por esta variable.

El criterio de despoblación por el que aboga la propuesta del ministerio también hace que solo sean 9 las comunidades que se puedan beneficiar de tener zonas despobladas. No es la primera vez que se utiliza una variable para recoger la despoblación o la reducción de población dentro del sistema de financiación. En el modelo del año 2002, una parte de los recursos generales se repartían (a través del Fondo de Escasa Población) en función de la densidad de población y la extensión de las comunidades autónomas. Igualmente, cuando eran solo 5 las comunidades de régimen común que prestaban los servicios sanitarios y estos se financiaban con transferencias condicionadas, durante el periodo 1998-2001 se introdujo un Fondo de Modulación Financiera para compensar a las comunidades que reducían significativamente su población. Finalmente, en el actual modelo de financiación (modelo 2009), el Fondo de Cooperación utiliza dos criterios de despoblación a la hora de repartir sus recursos, una densidad de población inferior al 50% o el 90% de la media y un crecimiento de la población inferior al 90% de la media. Sin embargo, aunque la despoblación es un fenómeno que afecta a todas las comunidades autónomas, pero no de la misma manera, ya que estos procesos tienden a concentrarse en determinadas zonas y tienen que ver con el tamaño poblacional de los municipios, el ministerio opta por hacer un reparto dirigido solo a las comunidades que tienen más zonas despobladas. Las comunidades que reciben recursos de acuerdo con el criterio del ministerio son Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León. Esta última comunidad (Castilla y León) es la que más se beneficia de esta variable, al recibir un 31,6% de los recursos

que se reparten por la misma, seguida de Castilla-La Mancha, que se lleva un 23,8%. La que menos recursos recibe por esta variable, un 0,48%, es Asturias.

Hay que destacar que existen cuatro regiones que coinciden en la recepción de fondos derivados de los criterios de despoblación y costes fijos: Asturias, La Rioja, Aragón y Extremadura, aunque de todas ellas solo La Rioja consigue ganar recursos con la propuesta conjunta del ministerio, las otras tres pierden suficiencia con respecto a la situación actual.

La tabla 6 recoge el detalle de la participación de cada comunidad autónoma en las anteriores variables, así como el reparto al que daría lugar la orografía, siendo Canarias la que más se llevaría por esta variable, seguida de Cataluña, Castilla y León y Andalucía. En el lado opuesto, las menos beneficiadas serían Madrid, Baleares y Murcia.

Tabla 6

Comunidad autónoma	Orografía		Costes fijos		Insularidad		Despoblación	
	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 al 60 % de la media	Peso rel. ponderado	Participación en km de distancia de costa a isla	Peso rel. ponderado	Participación en población para alcanzar la media (sin 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
La Rioja	1,85	0,01	27,76	0,22	0,00	0,00	0,83	0,01
Región 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
Castilla-La 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
Extremadura	2,56	0,01	11,31	0,09	0,00	0,00	12,60	0,10
Illes Balears	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
Castilla y León	12,89	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	31,61	0,25
Total	100,00	0,40	100,00	0,80	100,00	0,40	100,00	0,80

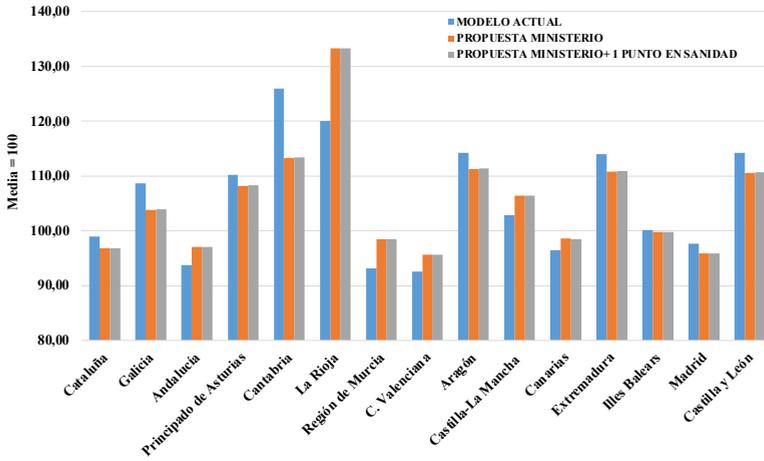
Fuente: Elaboración propia.

3.1 Análisis de sensibilidad

En este apartado planteamos un análisis de sensibilidad consistente en ver el impacto que tiene sobre la financiación per cápita incrementar 1 punto el peso de cada función a cambio de restar 1 punto de servicios generales, que son los que se reparten solo por población. Para el caso de las variables no poblacionales, se considera incrementar 1 punto el peso total, pasando del 4% al 5%, y se mantiene la proporción de participación de las variables en ese total.

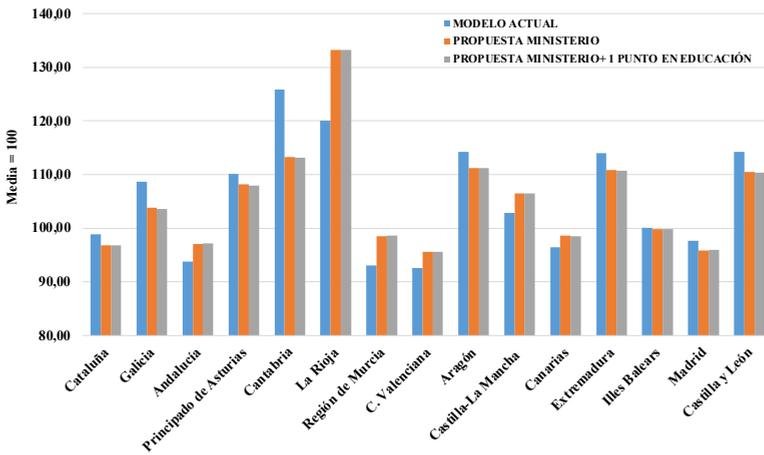
En las figuras de 2 a 5 podemos observar los resultados de este análisis.

Figura 2. Variación sanidad en índice de financiación per cápita



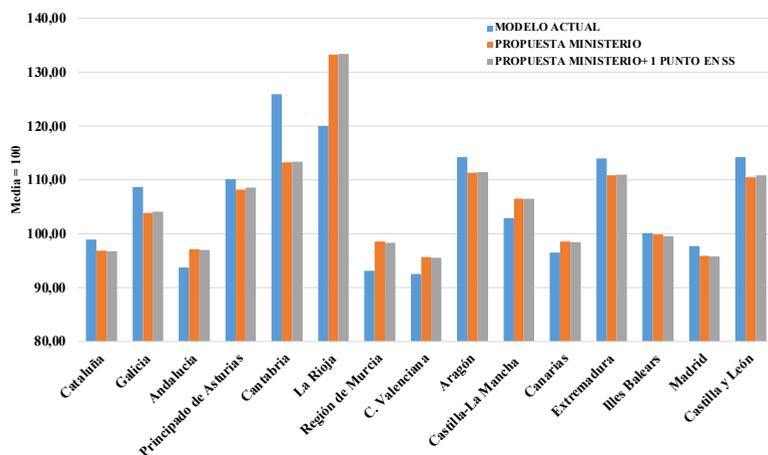
Fuente: Elaboración propia

Figura 3. Variación educación en índice de financiación per cápita



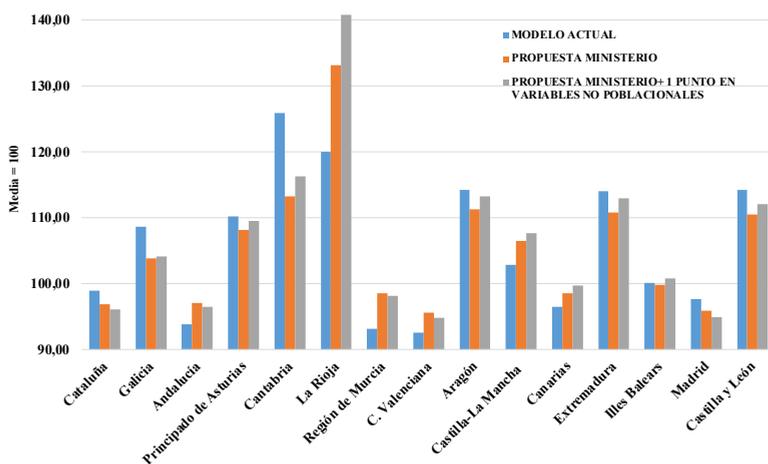
Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Variación servicios sociales en índice de financiación per cápita



Fuente: Elaboración propia.

Figura 5. Variación variables no poblacionales en índice de financiación per cápita



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en las figuras correspondientes, el incremento de 1 punto en los tres grandes servicios fundamentales apenas tiene repercusión en el índice de financiación per cápita de las comunidades autónomas. De hecho, en el caso de la sanidad los índices permanecen prácticamente iguales; en los servicios educativos se observa una pequeña rebaja en su posición relativa en Asturias; y, en cuanto a los servicios sociales, Galicia, Castilla y León y Extremadura incrementan levemente su posición relativa.

Las mayores diferencias en este análisis se encuentran en las variables no poblacionales. Con un incremento de 1 punto en el conjunto de variables no poblacionales, se comprueba como son muchas las comunidades que ganan posiciones relativas en la financiación per cápita: La Rioja, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias y Baleares entre otras; cada una por motivos diferentes (por el mayor peso de la despoblación, de los costes fijos o de la insularidad), pero mover levemente cualquiera de estas variables que afecta solo a algunas comunidades autónomas modifica considerablemente la situación final de las mismas. Algunas comunidades autónomas, como Madrid, Andalucía o Valencia, pierden posiciones con esta modificación.

La introducción de nuevas variables no poblacionales modifica sensiblemente el escenario de la financiación autonómica, dando entrada a una cuantificación más cercana al coste total de prestación de los servicios y no solo al coste variable derivado de los indicadores poblacionales.

4 CONCLUSIONES

El refuerzo de la suficiencia del sistema de financiación autonómico y el incremento de su capacidad de nivelación horizontal se convirtieron en los principales objetivos del actual modelo de financiación de 2009. De hecho, el mantenimiento del Fondo Global de Suficiencia y la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales son respectivamente los principales instrumentos que el actual modelo viene utilizando para cumplir con esos objetivos.

Sin embargo, tanto la suficiencia del sistema como su equidad o nivelación se han visto claramente afectadas por los efectos de la Gran Recesión (2009-2013) y por las deficiencias que la evolución del sistema ha venido poniendo de manifiesto. Así, a pesar de utilizarse por primera vez en la historia del sistema de financiación indicadores de necesidad que se actualizan todos los años, se sigue manteniendo una alta dispersión en la financiación por habitante ajustado de nuestras comunidades autónomas. Igualmente, hasta el año 2015 nuestro sistema de financiación no consigue recuperar los recursos por población ajustada que recibía en el año 2009, incluso algunas comunidades como Andalucía no recuperan sus recursos de partida hasta el año 2018. Podemos decir que el actual modelo de financiación no ha conseguido avanzar mucho en la nivelación horizontal ni en el mantenimiento de la suficiencia.

Desde el año 2017, con el nombramiento de una Comisión de Expertos para la Revisión del Sistema de Financiación Autonómico, se vienen dando pasos para plantear un nuevo sistema de financiación cuyo principal reto vendrá determinado por el necesario equilibrio entre nivelación y suficiencia. Así, el Ministerio de Hacienda, en el mes de diciembre de 2021, decidió iniciar su propuesta de reforma enviando a las comunidades autónomas un Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada. Es decir, el ministerio inicia su propuesta estudiando las posibilidades de modificación de los indicadores de necesidades de gasto que influyen, claramente, en

la capacidad de nivelación del sistema. La suficiencia, el volumen de recursos a repartir o la nivelación vertical se dejan para una segunda etapa.

En el informe, el ministerio parece decantarse por una propuesta que modifica levemente la dispersión en las posiciones relativas de las comunidades autónomas en cuanto a sus recursos per cápita, pero que puede suponer una pérdida de recursos de unos 1.658 millones de euros para 9 comunidades autónomas.

Dentro de las perdedoras, en términos absolutos, es Cataluña la que más recursos dejaría de percibir, un total de 392 millones de euros, rebajando también su índice de financiación per cápita. En términos relativos, la gran perdedora sería Cantabria, que dejaría de recibir un 10% del total de recursos que le proporciona el sistema en 2017.

De las seis comunidades ganadoras, y en términos absolutos, sería Andalucía la gran beneficiada, incrementando en 686 millones de euros sus recursos. En términos relativos, La Rioja sería la que más ganaría, al aumentar sus recursos un 11% sobre lo que recibe en el año 2017.

La gran novedad de esta propuesta reside en la introducción de más variables no poblacionales; es decir, variables que pretenden recoger necesidades de gasto que tienen más que ver con costes específicos de las regiones y no con el volumen de población a la que se le prestan los servicios. De hecho, varios de estos indicadores tienen que ver precisamente con la escasez de población y con las dificultades de prestar los servicios públicos en esas condiciones.

En el análisis de sensibilidad que se realiza, se pone de manifiesto que son justamente las modificaciones de estas variables no poblacionales las que consiguen una mayor variación en los recursos que reciben las comunidades y en su posición relativa.

El avance en la utilización de estos indicadores dentro del sistema de financiación autonómica puede ser un camino para ajustar mejor costes y necesidades en búsqueda de una mayor suficiencia financiera y corresponsabilidad fiscal. Precisamente, la debilidad de dicho marco financiero y nuestra excesiva dependencia de los fuertes niveles de deuda y déficit públicos pueden afectar notablemente al grado de cohesión social en nuestro país dada la fuerte polarización en la actualidad de la sociedad, además de ser un importante freno al necesario cambio de modelo productivo que necesitamos y para el cual los fondos de reconstrucción europeos son clave.

5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, M. y 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. y Bover, O. 1995. «Another look at the instrumental variable estimation of error components models», en *Journal of Econometrics*, 68(1): 29-51.
- Blundell, R. y 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 Estudios Fiscales.
- Cantarero, D. 2018. «Diferencias rexionais en gasto sanitario: unha análise de converxencia», en *Administración & Cidadanía*, 13(2): 179-191.
- Cantarero, D., Álvarez, S., Blázquez, C. y Pascual, M. 2015. «La nivelación en el modelo de financiación autonómica», en *Revista de Estudios Regionales*, 104: 111-132.
- Cantarero, D. y 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. y Pascual, M. 2008. «Analysing the impact of fiscal decentralization on health outcomes», en *Applied Economics Letters*, 15(2): 109-11.
- Cantarero, D. y Pérez, P. 2009. «Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Spanish Regions», en *Public Budgeting & Finance*, 29(4): 24-44.
- Cantarero, D. y Pérez, P. 2012. «Decentralization and regional government size in Spain», en *Portuguese Economic Journal*, 11(3): 211-237.
- Castells, C.O. y Solé, A.S. 2000. *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica*. Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.
- 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 Estudios Fiscales.
- 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. y 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 y A. Solé-Ollé (eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. Barcelona: IEB.
- Lago-Peñas, S. y 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. y 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. y 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 Hacienda y 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. y Pérez Ballester, J. 2019. «Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales», en *Presupuesto y Gasto Público*, 96: 33-55.
- Ruiz Huerta, J. y 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 y 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 y 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 la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017.
- 8 Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017.
- 9 Pérez García y Pérez Ballester, 2019; Milla, 2019; Fernández, 2018; De la Fuente y Gundín, 2009; Castells y Solé, 2000, entre otros.