

convivencia cívica catalana

El Sistema de Financiación Autonómica



Datos y Análisis

www.convivenciacivica.org

<http://facebook.com/ConvivenciaCivicaCatalana>

<http://twitter.com/ccivicacatalana>

Apartado de Correos 6142 08080 BARCELONA

Teléfonos 659 055 939 / 606 276 326 / 606 709 022

■ Introducción

A principios de julio, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha publicado la liquidación definitiva del sistema de financiación de las autonomías correspondiente al ejercicio 2011. El objetivo del presente informe es **describir y valorar los resultados del sistema** que se acaban de dar a conocer así como establecer una **comparación con el sistema alemán** de financiación de sus regiones.

■ Resumen

Datos del sistema de financiación autonómica

Los resultados definitivos del sistema de financiación autonómica correspondientes al **ejercicio 2011**, dados a conocer recientemente por el gobierno, sitúan a **Cataluña** como la comunidad autónoma que recibe más recursos del modelo de financiación, con **19.076 millones de euros**. Le siguen **Andalucía** con 18.653 millones y la **Comunidad de Madrid**, con 14.894 millones.

En términos per cápita, **ocho** comunidades autónomas reciben recursos por habitante superiores a la media (Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Asturias, Galicia, Extremadura y Cataluña) mientras que otras **siete** (Baleares, Castilla La Mancha, Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana, Murcia y Canarias) se sitúan por debajo de ella.

Sólo dos autonomías son **contribuyentes netas** al sistema: **la Comunidad de Madrid** y **Baleares**. El resto de comunidades reciben del sistema una contribución positiva.

Los resultados del vigente sistema de financiación autonómica, negociado en 2009 por el gobierno central con el tripartito catalán, demuestran un **sesgo positivo del modelo hacia Cataluña** en perjuicio de otras autonomías como **Madrid** y la **Comunidad Valenciana**.

Comparación con el sistema alemán. El mito de la ordinalidad.

El informe aborda una de las cuestiones más debatidas sobre el sistema de financiación autonómica: la exigencia por parte de los partidos nacionalistas catalanes de la denominada **ordinalidad**, es decir, el mantenimiento de la misma posición relativa entre las autonomías antes y después de la aplicación del modelo de financiación, supuestamente siguiendo el modelo alemán.

Es decir, que las autonomías con más capacidad fiscal por habitante sean también las que más recursos reciban por habitante.

Por una parte, el mantenimiento de la denominada ordinalidad choca, al menos en buena medida, contra la esencia de un **sistema redistributivo**.

Y, por otra, se esconde o se desconoce que la ordinalidad alemana, tantas veces mencionada, es, de hecho, una **ordinalidad ficticia** y no real.

Ello es debido, entre otros factores, a que las normas del sistema de financiación alemán no se basan en el número real de habitantes de cada región sino en un **número “ponderado”** o **“ficticio”** de habitantes de cada región, en algunos casos, notablemente diferente del real y que influye notablemente en los resultados del modelo.

En consecuencia, la ordinalidad alemana sólo es cierta para esas cifras de **“habitantes ficticios”** pero no se cumple para las cifras de habitantes **reales**.

En concreto, en un número importante de **regiones receptoras** de recursos (regiones de la antigua RDA) el número de **“habitantes ficticios”** es notablemente **superior** al de habitantes reales. Así se consigue que los recursos que reciben esas regiones divididos entre ese número agrandado de habitantes quedan por debajo de la media por habitante de las regiones donantes como Baviera o Hesse.

De esta forma se cumple la **ordinalidad** en el sistema alemán, una ordinalidad no por habitante real sino por habitante ficticio.

De hecho, cuando se efectúan los cálculos **en términos reales** el sistema de financiación alemán no mantiene en absoluto la ordinalidad de las regiones.

A título de ejemplo, el rico land de **Baviera** pasa de la posición 2 en capacidad fiscal inicial a la 10 en recursos recibidos y **Hesse** baja de la 3 a la 15. En sentido contrario la región de **Mecklenburgo-Antepomerania** sube de la posición 15 a la 4 y **Turingia** de la 16 a la 5.

Cabe concluir, en consecuencia, que la ordinalidad alemana tiene más de **mito y ficción estadística** que de realidad.

Por otra parte, el informe subraya que en Alemania las **transferencias de solidaridad entre regiones** son notables. Por ejemplo, en el ejercicio 2011 Baviera aportó en el marco del sistema de financiación a la solidaridad regional 3.663 millones de euros, Hesse 1.804 millones y Baden-Württemberg 1.779 millones.

En total, fueron **7.308 millones de euros** que se traspasaron de unas regiones a otras de Alemania sólo en el marco del sistema de financiación regional.

En el caso español las aportaciones entre regiones a la solidaridad sumaron una cantidad inferior: **4.026 millones de euros**.

Valoración del modelo y propuestas para su mejora

Por último, el estudio realiza una valoración del sistema de financiación actual de las autonomías españolas, vigente desde el año 2009.

Se caracteriza al sistema actual como un modelo **complejo**, con un elevado grado de **arbitrariedad** en la distribución de los recursos entre autonomías, cuya **negociación** no fue idónea, en el que la valoración de las competencias es **opaca** y no se incentiva la **responsabilidad** en el ejercicio del gasto autonómico.

En particular, se considera cuestionable que debido a las negociaciones con el tripartito catalán se incluyese en el sistema de financiación autonómica una **partida de más de 230 millones de euros** de financiación extra ligada a las llamadas políticas de **normalización lingüística**, unas políticas que, al menos en el caso de Cataluña, suelen ser **políticas de exclusión** cuando no directamente de sanción contra la lengua española y que son financiadas por todos los españoles por medio del sistema de financiación autonómica.

Con vistas a la revisión del modelo de financiación autonómica, prevista para el ejercicio 2014, se plantea un sistema **cohesionador** con visión de Estado, **despolitizado**, que asegure el **buen uso** del dinero recibido, favorezca la **racionalización** y la austeridad y sea un modelo **único** para todas las autonomías de España, incluyendo al País Vasco y Navarra.

■ **Descripción del sistema de financiación autonómica en vigor**

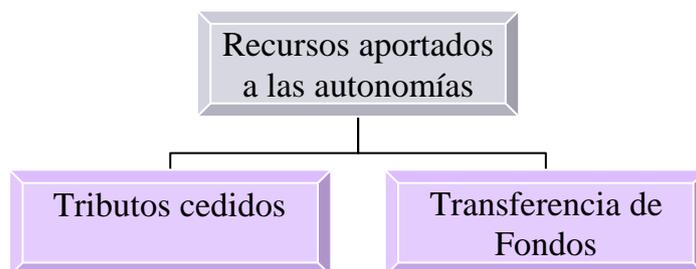
El modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común (todas excepto Navarra y el País Vasco) ha ido conformándose en diferentes etapas.

En la actualidad se rige por la **Ley 22/2009**, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CC.AA. y Ciudades con Estatuto de Autonomía y sustituye al anterior modelo existente desde 2001.

Su negociación, en la cual fue un actor principal el **tripartito** que gobernaba en 2009 en Cataluña, discurrió entre polémicas y permanentes enfrentamientos verbales entre los representantes de buena parte de las autonomías.

El modelo acordado finalmente establece que la financiación de las competencias de las autonomías se realice a través de los **tributos cedidos** y de las transferencias de diversos **fondos**.

Imagen 1. Composición del sistema de financiación autonómica



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Tributos cedidos a las autonomías

Forman parte de la capacidad tributaria de las autonomías un conjunto de recursos tributarios que desde el punto de vista de su gestión podemos dividir en **dos categorías**:

a) Impuestos no sujetos a liquidación

Se trata de impuestos gestionados y recaudados **directamente por las comunidades autónomas**, por lo que no están sujetos a liquidación por parte del Estado.

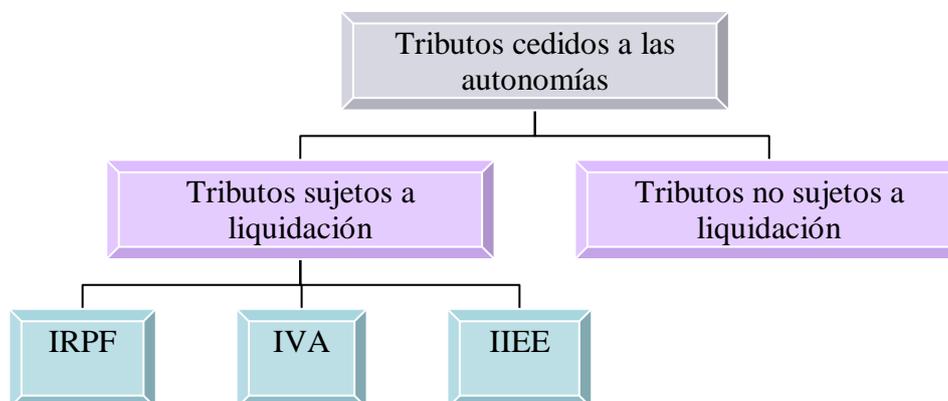
Son el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Tributos sobre el Juego, Tasas afectas a los servicios transferidos, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

b) Impuestos sujetos a liquidación

Son impuestos que se liquidan por parte de la **Administración General del Estado**.

Son la tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el rendimiento cedido del Impuesto sobre el Valor añadido (IVA) y de los Impuestos Especiales de Fabricación (Impuestos sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos, sobre Labores del Tabaco y sobre la Electricidad).

Imagen 2. Composición de los tributos cedidos a las autonomías



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

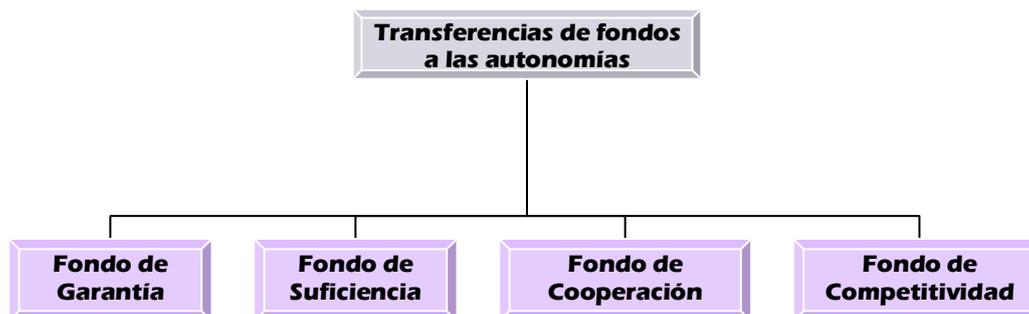
En el modelo de 2009 se amplió la **cesión tributaria** de los impuestos cedidos parcialmente (IVA, IRPF e Impuestos especiales) y con ello el peso de los recursos tributarios en relación a las transferencias estatales como fuente de recursos financieros de las autonomías.

En concreto, se elevó al **50%** la cesión del IRPF (desde el 33%), también al **50%** del IVA (desde el 35%) y al **58%** la de los Impuestos Especiales de Fabricación, que anteriormente estaba situado en el 40%.

Transferencia de fondos a las autonomías

La financiación de los servicios transferidos a las comunidades autónomas se complementa mediante las **transferencias de cuatro fondos**.

Imagen 3. Composición de las transferencias de fondos a las autonomías



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

a) El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

Tiene por finalidad asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante para financiar los servicios públicos fundamentales que gestionan: **educación, sanidad y servicios sociales**.

b) El Fondo de Suficiencia Global

Este fondo garantiza la financiación de todas las **competencias que han sido transferidas** a las autonomías más allá de los servicios esenciales y, de esta forma, complementa los recursos tributarios que no se integran en la financiación de la Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

c) El Fondo de Cooperación

Se creó con el fin de equilibrar y armonizar el **desarrollo regional** estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta.

d) El Fondo de Competitividad

Introduce un cierto grado de corrección final en la distribución de recursos entre autonomías que favorece a las regiones de **mayor renta**.

■ Resultados definitivos del modelo de financiación autonómica del año 2011

En este mes de julio de 2013 se han conocido los **rendimientos definitivos** de todos los elementos del sistema de financiación autonómica para el ejercicio 2011, lo que ha permitido efectuar su liquidación y conocer sus cifras definitivas.

En base a esa **liquidación**, los valores definitivos de recursos asignados a cada autonomía son los que se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 1. Recursos del sistema de financiación autonómica asignados a cada comunidad

CCAA	Tributos del sistema				Fondos del sistema				TOTAL
	IRPF	IVA	IIEE	I. cedidos	Garantía	Suficiencia	Cooperación	Competitividad	
Cataluña	7.769.076,35	4.814.920,51	2.203.643,02	2.790.714,17	-1.019.990,22	1.681.831,73	0,00	835.778,11	19.075.973,67
Andalucía	4.402.599,39	4.324.552,46	2.023.736,03	2.421.954,23	3.555.802,91	1.460.603,95	463.396,30	0,00	18.652.645,27
Madrid	8.853.578,79	4.190.223,04	1.440.290,63	2.556.983,53	-2.793.586,77	240.207,26	0,00	406.607,70	14.894.304,18
C. Valenciana	3.291.279,45	2.833.730,19	1.357.465,75	1.904.052,43	1.147.466,53	-503.096,83	0,00	1.062.570,26	11.093.467,78
Galicia	1.877.938,98	1.579.676,69	782.015,70	747.777,77	1.087.126,67	854.889,13	337.400,58	0,00	7.266.825,52
Castilla y León	1.892.909,34	1.492.969,38	875.612,11	819.035,04	650.902,07	696.454,93	299.205,45	0,00	6.727.088,32
Castilla La Mancha	1.184.212,77	1.083.986,48	655.515,18	613.334,68	958.482,13	341.372,77	111.552,66	0,00	4.948.456,67
Canarias	1.182.233,39	0,00	80.215,35	495.191,49	2.263.978,69	287.643,92	105.187,06	61.273,27	4.475.723,17
Aragón	1.180.635,11	833.521,83	448.087,59	557.349,97	40.363,31	404.168,00	145.805,17	0,00	3.609.930,98
Murcia	806.986,94	736.339,80	438.120,05	421.868,09	537.439,56	22.807,04	74.725,77	67.657,78	3.105.945,03
Extremadura	524.262,91	540.131,59	323.430,06	265.900,51	657.068,89	497.511,21	65.659,31	0,00	2.873.964,48
Asturias	928.364,38	658.417,13	313.118,53	357.306,00	133.947,79	291.981,95	128.951,90	0,00	2.812.087,68
Baleares	837.005,92	1.001.456,29	367.772,92	444.581,37	-178.689,84	-398.265,31	0,00	558.129,53	2.631.990,88
Cantabria	486.472,95	369.216,34	186.646,38	285.609,96	-32.915,17	457.243,66	25.246,44	0,00	1.777.520,56
La Rioja	262.106,77	191.895,75	87.792,74	110.229,11	45.561,45	194.416,30	34.989,43	0,00	926.991,55
TOTAL	35.479.663,44	24.651.037,48	11.583.462,06	14.791.888,34	7.052.958,00	6.529.769,69	1.792.120,08	2.992.016,65	104.872.915,74

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Año 2011. Datos en miles de euros.

En la tabla se muestra las cuantías asignadas a cada autonomía de los diferentes **impuestos** (IRPF, IVA, Impuestos Especiales y resto de impuestos cedidos) así como de los cuatro **fondos** del sistema: de garantía, suficiencia, cooperación y competitividad.

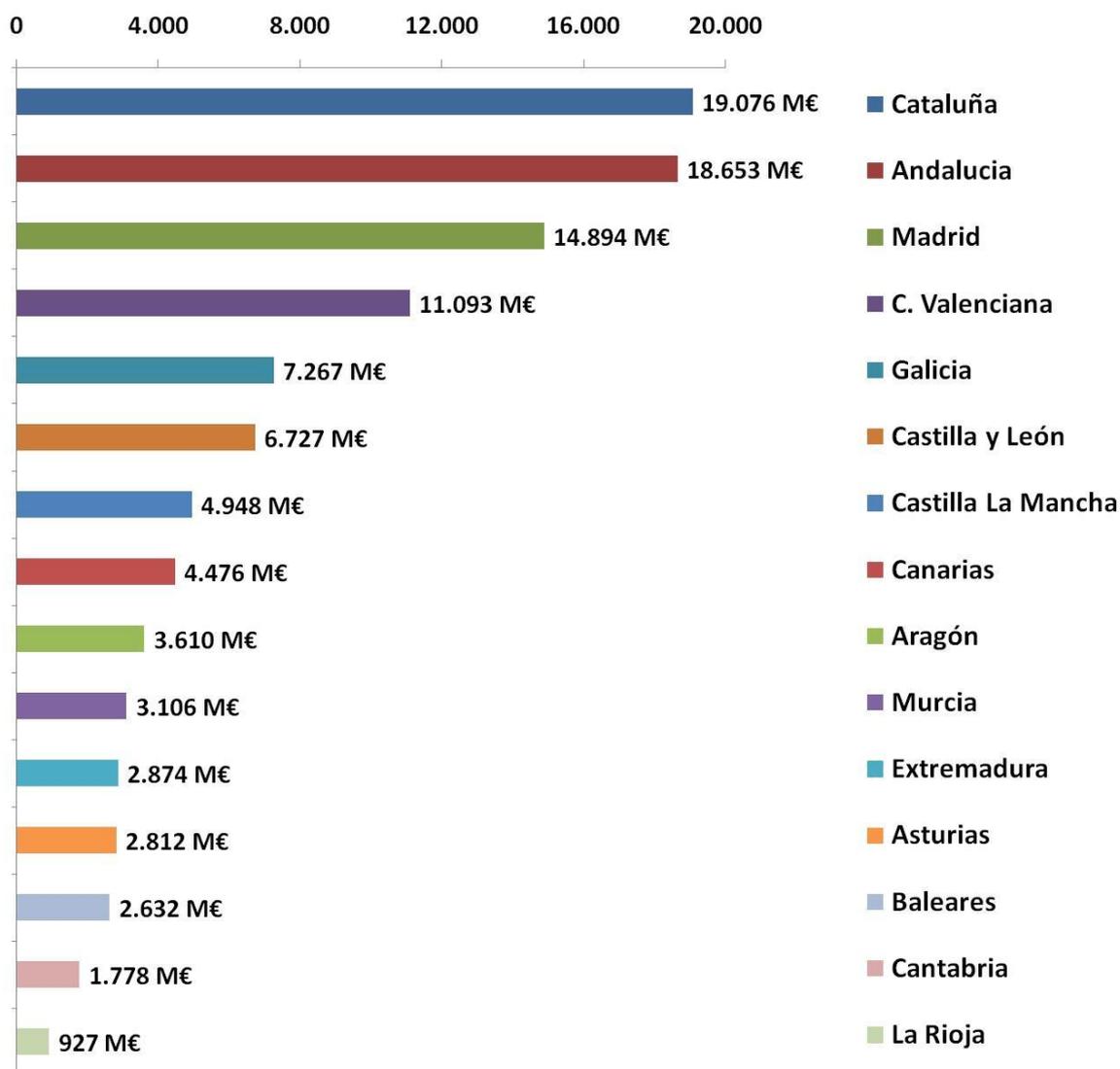
La columna de total refleja la suma de todos los recursos disponibles para cada una de las autonomías. Y las diferentes comunidades se muestran ordenadas según esta columna.

En su totalidad, el sistema de financiación repartió **104.872 millones de euros** entre las autonomías, lo que representa un **9.8% del PIB de España**, una cantidad, sin duda, relevante y más en un periodo de crisis como el actual.

Como puede visualizarse, las cuatro autonomías que más recursos reciben del sistema son, por este orden, **Cataluña, Andalucía, Madrid** y la **Comunidad Valenciana**.

Gráficamente la distribución de recursos entre las autonomías presenta la siguiente forma.

Gráfico 2. Distribución de recursos del sistema de financiación

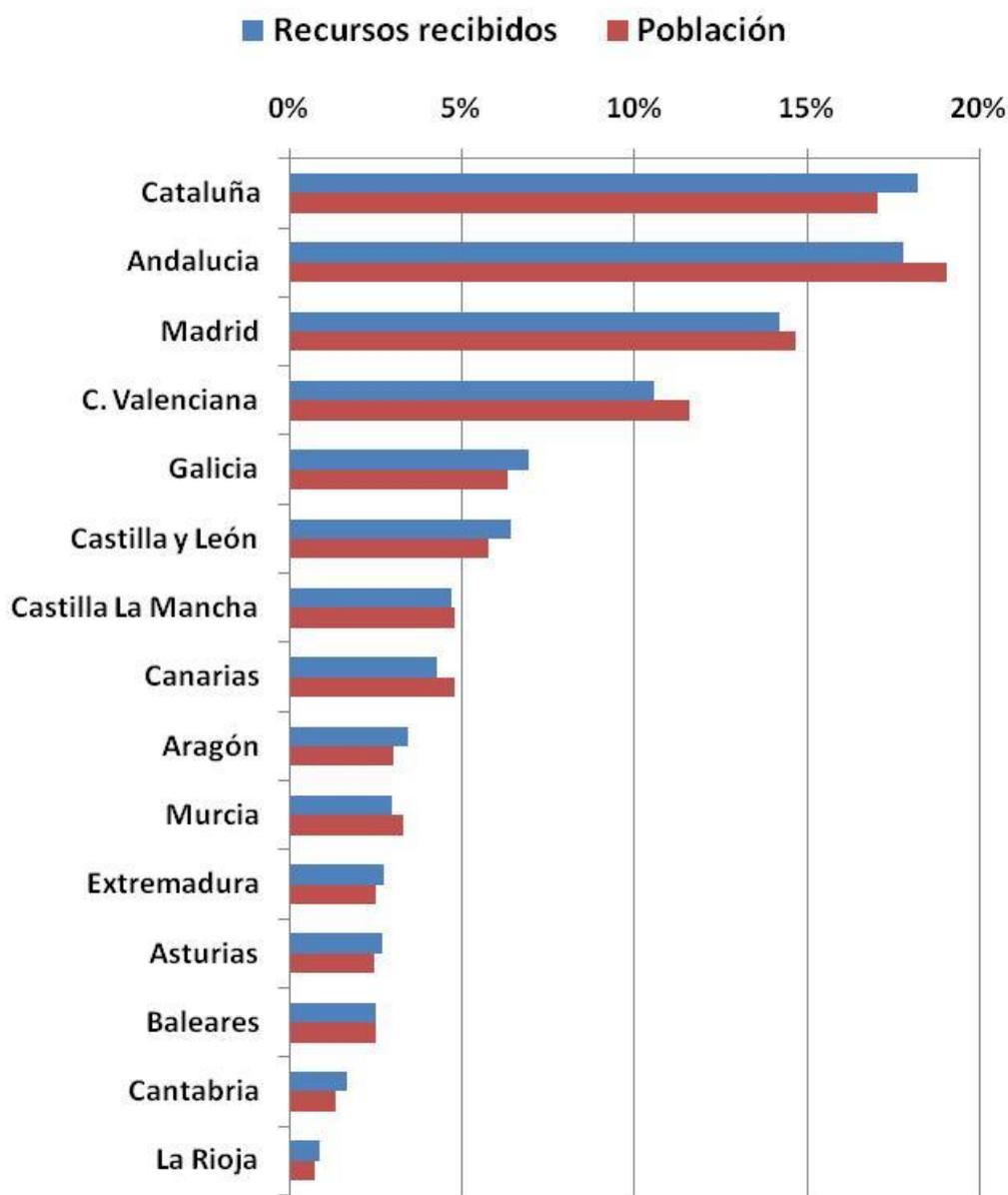


Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Año 2011. Datos en millones de euros.

Como puede visualizarse **Cataluña** es la comunidad que más fondos recibe del sistema, **19.076** millones de euros. Le siguen **Andalucía** con **18.653** millones, la **Comunidad de Madrid**, con **14.894** millones y la **Comunidad Valenciana** con **11.093** millones de euros.

Resulta interesante contrastar la cifra de recursos económicos recibidos con el número de habitantes en cada autonomía.

Gráfico 3. Distribución de recursos del sistema de financiación versus población



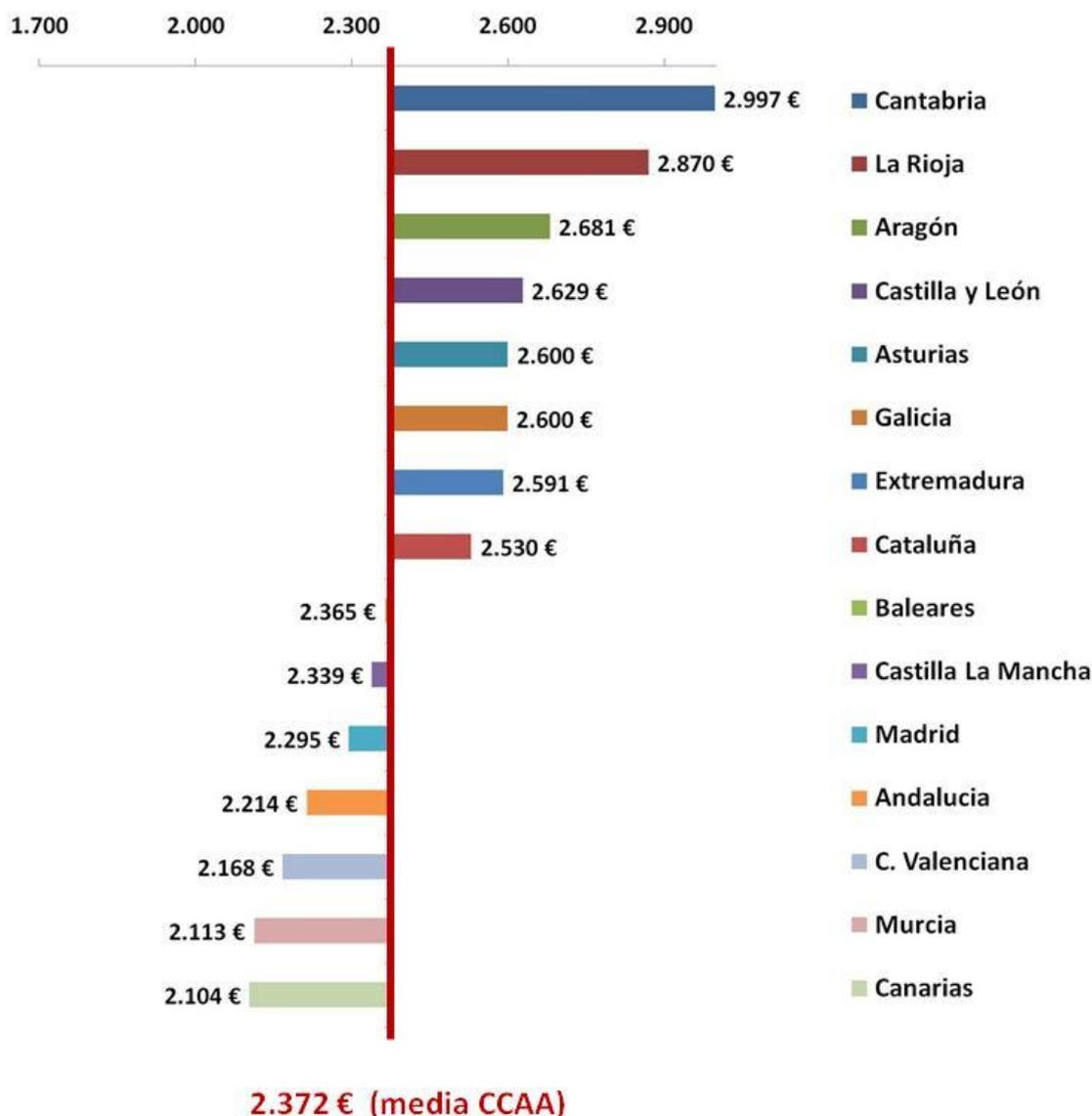
Fuente: Elaboración a partir de INE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Año 2011.

Del gráfico podemos extraer una medida relativa entre los recursos recibidos en cada autonomía con relación a su población. En ambas magnitudes se muestra el porcentaje autonómico sobre el total español.

Así, por ejemplo, **Cataluña** recibe recursos en proporción superior a su población. En la situación contraria, se encuentran **Andalucía**, **Madrid** y la **Comunidad Valenciana**, donde los recursos recibidos del sistema de financiación autonómica son inferiores a su ratio poblacional.

La representación gráfica de los recursos recibidos por cada gobierno autonómico en términos per cápita es la siguiente:

Gráfico 4. Recursos per cápita del sistema de financiación



Fuente: Elaboración a partir de INE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Año 2011.

La media de recursos recibidos del sistema se situó en **2.372 euros por habitante**.

Como se puede visualizar, **ocho** comunidades autónomas reciben recursos del sistema por habitante superiores a la media (Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Asturias, Galicia, Extremadura y Cataluña) mientras que otras **siete** (Baleares, Castilla La Mancha, Madrid, Andalucía, C. Valenciana, Murcia y Canarias) se sitúan por debajo de ella.

■ Los fondos del sistema de financiación autonómica

Parte sustancial del sistema de financiación autonómica son los **cuatro fondos** de los que está dotado el modelo, correspondientes a las dotaciones de garantía de servicios públicos fundamentales, suficiencia global, cooperación y competitividad. En la tabla siguiente se muestran sus valores correspondientes a cada comunidad autónoma.

Tabla 2. Fondos del sistema de financiación autonómica asignados a cada autonomía

CCAA	Fondos del sistema				TOTAL
	Garantía	Suficiencia	Cooperación	Competitividad	
Cataluña	-1.019.990,22	1.681.831,73	0,00	835.778,11	1.497.619,62
Andalucía	3.555.802,91	1.460.603,95	463.396,30	0,00	5.479.803,16
Madrid	-2.793.586,77	240.207,26	0,00	406.607,70	-2.146.771,81
C. Valenciana	1.147.466,53	-503.096,83	0,00	1.062.570,26	1.706.939,96
Galicia	1.087.126,67	854.889,13	337.400,58	0,00	2.279.416,38
Castilla y León	650.902,07	696.454,93	299.205,45	0,00	1.646.562,45
Castilla La Mancha	958.482,13	341.372,77	111.552,66	0,00	1.411.407,56
Canarias	2.263.978,69	287.643,92	105.187,06	61.273,27	2.718.082,94
Aragón	40.363,31	404.168,00	145.805,17	0,00	590.336,48
Murcia	537.439,56	22.807,04	74.725,77	67.657,78	702.630,15
Extremadura	657.068,89	497.511,21	65.659,31	0,00	1.220.239,41
Asturias	133.947,79	291.981,95	128.951,90	0,00	554.881,64
Baleares	-178.689,84	-398.265,31	0,00	558.129,53	-18.825,62
Cantabria	-32.915,17	457.243,66	25.246,44	0,00	449.574,93
La Rioja	45.561,45	194.416,30	34.989,43	0,00	274.967,18
TOTAL	7.052.958,00	6.529.769,69	1.792.120,08	2.992.016,65	18.366.864,42

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Año 2011. Datos en miles de euros.

Si analizamos la contribución total de los cuatro fondos del modelo, podemos concluir que solo la **Comunidad de Madrid** y **Baleares** presentan cantidades negativas. Es decir, no sólo no reciben cantidades procedentes de estos fondos sino que aportan recursos a los fondos del sistema que reciben otras autonomías.

Dicho de otro modo, **sólo la Comunidad de Madrid y Baleares son contribuyentes netos al sistema**. El resto de autonomías reciben de los fondos del modelo de financiación autonómica una contribución positiva.

Ello significa que todos los recursos que reciben del sistema Madrid y Baleares proceden únicamente de su propia **recaudación tributaria**. El resto de autonomías reciben una cantidad en recursos superior a la recaudación tributaria de los impuestos que tienen cedidos.

■ Comparación Cataluña versus Comunidad de Madrid

La comparación entre las dos comunidades autónomas con mayor **aportación al PIB** de España (**Cataluña** y la **Comunidad de Madrid**) es relevante con vistas a valorar su respectivo tratamiento en el vigente sistema de financiación autonómica.

En primer lugar, debemos expresar nuestra sorpresa por las declaraciones del presidente del gobierno autonómico catalán, **Artur Mas**, que afirmó tras conocer los resultados del sistema de financiación autonómica, que *“las cifras de Madrid son engañosas porque concentra las grandes empresas que pagan impuestos a Madrid pero que trabajan en todo el Estado”*¹.

Y decimos que nos sorprende porque es obvio el sistema de financiación autonómica está **focalizado en los ciudadanos** y no en las empresas. Y, de hecho, los **tributos** que pagan las empresas en forma del **Impuesto de Sociedades ni se contabilizan** ni se tienen en cuenta en ningún momento.

Creemos que no es correcta la actitud de algunos políticos de desinformar a los ciudadanos de su autonomía cuando precisamente lo que sería deseable es aportar al debate de la financiación autonómica una mayor claridad e información veraz.

La comparación entre los recursos aportados por el sistema a Cataluña y Madrid permite constatar **desigualdades significativas** como las que se muestran a continuación.

Tabla 3. Comparación entre los recursos recibidos y la población en ambas autonomías

CCAA	Recursos totales recibidos (miles €)	Población (habitantes)	Recursos / Población (€/habitante)
Madrid	14.894.304	6.489.680	2.295,08
Cataluña	19.075.973	7.539.618	2.530,10

Fuente: INE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Año 2011.

Como puede visualizarse en la tabla 3, los recursos recibidos en cada autonomía son diferentes: superiores en **235 euros** por habitante en Cataluña que en Madrid.

¹ Europa Press, 11/7/2013

Tabla 4. Comparación entre los recursos totales recibidos y su PIB en ambas autonomías

CCAA	Recursos totales recibidos (miles €)	PIB (miles €)	Recursos / PIB (%)
Madrid	14.894.304	190.156.777	7,83
Cataluña	19.075.973	198.908.416	9,59

Fuente: INE y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Año 2011.

La comparación entre los recursos recibidos y el PIB aportado en cada comunidad autónoma permite apuntar unos ratios diferentes.

La **Comunidad de Madrid** recibe del sistema de financiación un **7.83%** de la riqueza que aporta al país. **Cataluña** recibe del modelo un ratio superior, un **9.59%**.

Tabla 5. Comparación entre los recursos totales recibidos y la recaudación de impuestos en ambas autonomías

CCAA	Recursos totales recibidos (miles €)	Recaudación (miles €)	Recursos / Recaudación (%)
Madrid	14.894.304	76.014.696	19,59
Cataluña	19.075.973	32.068.343	59,48

Fuente: AEAT y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Año 2011.

Ratios aún más dispares presenta la comparación entre los recursos recibidos del modelo de financiación y los **impuestos que se recaudan** en cada una de las autonomías. Como puede visualizarse en la tabla 5, la Comunidad de Madrid recibe del sistema de financiación menos del **20%** de los impuestos recaudados en su territorio, un ratio que se multiplica por tres en el caso de Cataluña, hasta aproximarse al **60%**.

En definitiva, todos los datos anteriores permiten extraer la conclusión que la Comunidad de Madrid recibe **recursos del sistema** en una proporción inferior a Cataluña.

Todo ello viene a sustentar nuestra opinión de que los resultados del vigente sistema de financiación, negociado y aprobado en su momento por el tripartito catalán, muestran un **sesgo positivo hacia Cataluña** en perjuicio de otras autonomías como **Madrid** y –en menor medida– la **Comunidad Valenciana**².

² Ver a este respecto el apartado de valoración del modelo.

■ Comparación con el sistema de financiación regional alemán. El mito de la ordinalidad alemana.

El sistema de financiación alemán se ha señalado en numerosas ocasiones como un **modelo** a seguir en España.

Sin embargo, el sistema germano no está exento de **críticas** por sus resultados y también está cuestionado por diversos sectores de la sociedad alemana.

El sistema de financiación de las regiones alemanas (**Länderfinanzausgleich**) está compuesto de cuatro etapas:

1. Repartición de los impuestos recaudados entre niveles de la administración (*Vertikale Steuerverteilung*)
2. Repartición de los impuestos correspondientes al nivel regional entre las diferentes regiones (*Horizontale Steuerverteilung*)
3. Transferencias de solidaridad entre las regiones (*Länderfinanzausgleich*, en sentido estricto)
4. Transferencias complementarias desde el Estado a las regiones (*Bundesergänzungszuweisungen*)

Nos vamos a referir a una de las características más conocidas en España del sistema de financiación de las regiones alemanas, la denominada **ordinalidad**.

Uno de los temas más debatidos sobre el sistema de financiación autonómica ha sido precisamente la exigencia por parte de algunas autonomías de introducir esa llamada ordinalidad, esbozada en su momento en la redacción del texto del nuevo **Estatuto catalán**, que planteaba la no admisión de transferencias redistributivas que provocasen reordenaciones con respecto a la renta media regional, supuestamente siguiendo el modelo alemán.

Es decir, que las autonomías con más capacidad fiscal por habitante sean también las que más recursos reciban por habitante.

Por una parte, el mantenimiento de la denominada ordinalidad choca, al menos en buena medida, contra la esencia de un **sistema redistributivo**.

Y, por otra, se esconde o se desconoce que la ordinalidad alemana, tantas veces mencionada, es, de hecho, una **ordinalidad ficticia** y no real.

Ello es debido, entre otros factores, a que las **normas** del sistema de financiación alemán no se basan en el número real de habitantes de

cada región sino en un **número “ponderado”** o **“ficticio”** de habitantes de cada región, en algunos casos, notablemente diferente del real y que influye significativamente en los resultados del modelo.

En consecuencia, la ordinalidad alemana sólo es cierta para esas cifras de **“habitantes ficticios”** pero no se cumple para las cifras de habitantes **reales**.

En concreto, en un número importante de **regiones receptoras** de recursos (regiones de la antigua RDA) el número de **“habitantes ficticios”** es notablemente **superior** al de habitantes reales. Así se consigue que los recursos que reciben esas regiones divididos entre ese número agrandado de habitantes quedan por debajo de la media por habitante de las regiones donantes como Baviera o Hesse.

De esta forma se cumple la **ordinalidad** en el sistema alemán: una ordinalidad por habitante ficticio y no por habitante real.

Imagen 4. La ordinalidad “ficticia” del sistema federal alemán



Fuente: Elaboración propia a partir de la Finanzausgleichgesetz. (Ley de financiación regional)

Se muestran a continuación los **factores de multiplicación** de la población de determinadas regiones (länder) receptores de recursos:

Tabla 6. Factores de multiplicación del número de habitantes en 5 regiones alemanas

Región (Land)	Multiplicador del número de habitantes
Mecklenburgo Antepomerania	X 1,05
Brandenburgo	X 1,03
Bremen	X 1,35
Sajonia Anhalt	X 1,02
Berlín	X 1,35

Fuente: Artículo 9 de la Ley de Financiación Regional Alemana (*Finanzausgleichgesetz*)

Por ejemplo, **Berlín** es un *land* alemán (región) receptor de recursos y cuya población se incrementa ficticiamente multiplicándola por **1,35**,

en más de un millón de habitantes. De esta forma, los abundantes recursos que recibe Berlín divididos por ese número agrandado de **“habitantes ficticios”** se sitúan por debajo de la media por habitante que reciben las regiones donantes como Hesse o Baviera. Pero obviamente se trata tan solo de una **ficción estadística**. En realidad, Berlín recibe por habitante sustancialmente más que Hesse o Baviera.

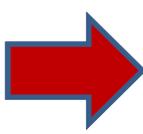
Cabe concluir en consecuencia que la “ordinalidad” alemana, tantas veces mencionada, tiene más de **mito** y ficción estadística que de realidad.

En el sistema alemán los **factores de multiplicación** de habitantes de algunas regiones receptoras de recursos sirven para **“esconder”** la solidaridad que el mantenimiento de la ordinalidad intenta disimular.

De hecho, cuando se deja de lado la simulación del número de habitantes ficticios y se considera en términos reales, el sistema de financiación alemán provoca **grandes cambios** en la posición de las diferentes regiones.

En la siguiente tabla se muestran la situación anterior y la posterior a la aplicación del sistema de financiación alemán (*Länderfinanzausgleich*) en términos reales:

Tabla 7. Resultado de cada región alemana “antes” y “después”

Capacidad inicial	€/habitante	Posición		Recursos finales	€/habitante	Posición
Hamburgo	3.266	1		Berlín	3.464	1
Baviera	2.867	2		Bremen	3.352	2
Hesse	2.818	3		Hamburgo	3.097	3
Baden-Württemberg	2.729	4		Mecklenburgo Antepomerania	2.650	4
Renania del Norte -Westfalia	2.487	5		Turingia	2.617	5
Renania Palatinado	2.416	6		Sajonia Anhalt	2.609	6
Bremen	2.415	7		Sajonia	2.599	7
Schleswig-Holstein	2.400	8		Brandenburgo	2.548	8
Berlín	2.256	9		Sarre	2.482	9
Baja Sajonia	2.233	10		Baviera	2.441	10
Sarre	2.201	11		Baja Sajonia	2.434	11
Brandenburgo	1.923	12		Baden-Württemberg	2.427	12
Sajonia Anhalt	1.768	13		Schleswig-Holstein	2.420	13
Sajonia	1.766	14		Renania Palatinado	2.413	14
Mecklenburgo Antepomerania	1.758	15		Hesse	2.386	15
Turingia	1.754	16		Renania del Norte -Westfalia	2.363	16
MEDIA	2.465		MEDIA	2.505		

Fuente: Hessisches Ministerium der Finanzen. Länderfinanzausgleich. Año 2011.

De la información contenida en la tabla 7 se extrae que la **ordinalidad** realmente no se cumple en el sistema alemán. De hecho ni una sola región alemana mantiene su posición inicial en el ordenamiento final.

Por ejemplo, el land de **Hesse** baja de la posición **3** en capacidad fiscal inicial a la posición **15** en recursos recibidos. De la misma forma, **Baviera** pasa de la posición **2** a la **10**.

En sentido contrario, **Mecklenburgo-Antepomerania** sube de la posición 15 a la 4 y **Turingia** de la 16 a la 5.

Es dudoso que los defensores de la ordinalidad, por ejemplo, en **Cataluña**, estuviesen dispuestos a que el número de habitantes de **Andalucía** o **Extremadura** se multiplicara por 1.35 en el modelo de financiación español para que sus recursos recibidos divididos por ese número inflado de “habitantes ficticios” no superasen a los de Cataluña divididos por sus “habitantes reales” y, de esta forma ficticia, cumplir con la ordinalidad.

A mayor abundamiento, el sistema español de financiación mantiene de hecho **las posiciones iniciales** en mayor medida que el alemán.

En el caso del sistema de financiación alemán, cuando se dejan de lado ficciones estadísticas sobre número de habitantes no reales, muestra grandes variaciones entre las posiciones inicial y final:

Tabla 8. Variación en la posición de cada región en el modelo de financiación alemán

Inicial	Inicial	Final	Diferencia
Hamburgo	1	3	2
Baviera	2	10	8
Hesse	3	15	12
Baden-Württemberg	4	12	8
Renania del Norte -Westfalia	5	16	11
Renania Palatinado	6	14	8
Bremen	7	2	5
Schleswig-Holstein	8	13	5
Berlín	9	1	8
Baja Sajonia	10	11	1
Sarre	11	9	2
Brandenburgo	12	8	4
Sajonia Anhalt	13	6	7
Sajonia	14	7	7
Mecklenburgo Antepomerania	15	4	11
Turingia	16	5	11

Promedio 7

Fuente: Bundesministerium der Finanzen. Año 2011.

La media de variación en la posición de un land alemán es de **7 niveles** (ya sea hacia arriba o hacia abajo) entre su posición inicial y final.

Realizando el mismo ejercicio que en el caso alemán, para el caso español, comprobamos que la media de variación en la posición de una región española es de sólo **4 niveles** y en realidad hay bastantes casos en los que la variación de nivel es tan solo de una posición.

Tabla 9. Variación en la posición de cada región en el modelo de financiación español

Inicial	Inicial	Final	Diferencia
Madrid	1	11	10
Baleares	2	9	7
Cataluña	3	8	5
Aragón	4	3	1
Cantabria	5	1	4
Asturias	6	5	1
La Rioja	7	2	5
Castilla y León	8	4	4
C. Valenciana	9	13	4
Galicia	10	6	4
Castilla La Mancha	11	10	1
Murcia	12	14	2
Andalucía	13	12	1
Extremadura	14	7	7
Canarias	15	15	0

Promedio 4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Año 2011.

Eso significa que el sistema de financiación autonómica español provoca una **diferencia de niveles** (un promedio de 4) notablemente inferior al caso alemán (un promedio de 7), contrariamente a lo que suele creerse.

Por otra parte, las **transferencias de solidaridad** son notables en el sistema federal alemán, contrariamente también a lo que se supone.

En ello influye de manera notable, como hemos subrayado, la multiplicación por un factor al alza del número de habitantes de regiones alemanas con más necesidades.

Tabla 10. Transferencias horizontales de solidaridad entre regiones alemanas

Land	Transferencia de solidaridad (M€)
Baviera	3.663
Hesse	1.804
Baden-Württemberg	1.779
Hamburgo	62
TOTAL	7.308

Fuente: Bundesministerium der Finanzen. Länderfinanzausgleich. Año 2011.

Como puede visualizarse de la tabla 10, en el ejercicio 2011 Baviera aportó a la solidaridad regional 3.663 millones de euros, seguida de Hesse (1.804 millones), Baden-Württemberg (1.779 millones) y con una cantidad muy inferior Hamburgo.

En total, fueron **7.308 millones de euros** que se traspasaron de unas regiones a otras de Alemania sólo en el marco del sistema de financiación regional.

En el caso español las aportaciones entre regiones³ a la solidaridad sumaron una cantidad inferior: **4.026 millones de euros**.

³ Se considera la transferencia horizontal entre regiones del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

■ Valoración del sistema de financiación autonómica

El vigente modelo de financiación autonómica se estableció en el año 2009. En base al análisis de su proceso de puesta en marcha así como de sus resultados en los ejercicios 2009, 2010 y 2011 podemos establecer algunas valoraciones:

1. El modelo es complejo

El procedimiento de asignación de recursos a cada una de las autonomías es **complejo** y **poco transparente**. Especialmente en aquello que hace referencia al reparto de los **fondos** del sistema de financiación autonómica.

El modelo parece estar compuesto por una larga lista de **remedios y parches** para intentar contentar a autonomías con intereses contrapuestos.

El resultado final, como es de esperar, carece de **coherencia** en muchos aspectos.

2. La negociación del modelo no fue la idónea

El modelo fue fruto en primer término de encuentros bilaterales entre el **tripartito catalán** y el Ministerio de Economía y Hacienda.

La negociación del modelo con los representantes autonómicos fue un espectáculo poco edificante: ida y venida de líderes políticos de las diferentes regiones ante los medios de comunicación presentando **cifras diferentes** cuando no directamente **contradictorias**, reuniones bilaterales con algunas autonomías y desatención de otras, negativa a aportar cifras oficiales sobre sus resultados, etc.

Durante la negociación del nuevo modelo de 2009 en realidad no se pudo anunciar que había una propuesta definitiva hasta que un partido minoritario como **ERC** no dio su “sí” político al modelo, del cual acabaron pendientes todas las autonomías de España.

Sin duda, el modelo produce una distribución territorial de recursos que es muy **discrecional** y realizada a la medida de las comunidades autónomas que en el año 2009 tenían más poder de negociación frente al gobierno central.

3. No se incentiva la responsabilidad en el gasto autonómico

El Estado proporciona por medio de este modelo de financiación autonómica una inyección muy considerable de recursos adicionales a las autonomías **sin contrapartida** alguna.

Existe por parte de un buen número de autonomías un escaso **compromiso** en términos de responsabilidad fiscal efectiva y de consolidación presupuestaria.

Ello se une a que la utilización de los recursos que aporta el sistema ordinario de financiación no está sujeta a ninguna restricción.

4. El modelo es arbitrario

Determinadas **variables** y **ponderaciones** del modelo de financiación autonómica dan la impresión de estar específicamente destinadas a producir un resultado predeterminado y contentar a quien en aquel entonces aseguraba la estabilidad política en el Congreso de los Diputados.

De hecho, existen **variables ad hoc que benefician o perjudican exclusivamente a algunas comunidades**.

He aquí algunos ejemplos;

- El modelo introdujo el concepto de **población ajustada**, en vez de la población real, a la hora de calcular la financiación de la sanidad, la educación y los servicios sociales en base a una elección de variables específicas con unas ponderaciones también específicas. En el caso de la **Comunidad de Madrid**, la población real a atender por el gobierno regional es muy superior a esa población ajustada, concretamente en **352.469 personas**, mientras, por ejemplo, en **Cataluña** sólo es superior en **64.899 personas** a la población real. Esas diferencias se trasladan de forma notable a diferentes cantidades percibidas por ambas autonomías por la prestación de los mismos servicios.
- La **Comunidad Valenciana** no recibe recursos del fondo de cooperación por superar un mínimo arbitrariamente establecido en el **90% de renta per cápita** de la media y que en el año 2009 superaba por un punto (**91%**).
- En el caso del fondo de competitividad se creó un **tope** al valor del índice que limita las posibles transferencias de este fondo a las

regiones ricas. Este tope fue fijado en 105 para los años 2009 y 2010 y en 106 para 2011 y años posteriores. Este umbral perjudica fundamentalmente a una sola comunidad autónoma: la **Comunidad de Madrid**.

5. La valoración e inclusión de las competencias es opaca

Da la impresión que las necesidades de gasto y las competencias que se incluyen a pagar en el modelo son **a la carta** para aumentar las transferencias asociadas a determinadas autonomías.

Por ejemplo, en el caso de **Andalucía** se incluyeron líneas de metro y la gestión del río Guadalquivir, mientras que en otras autonomías competencias similares no se incluyeron.

Un caso aún más llamativo y cuestionable y en general desconocido por la opinión pública es que debido a las negociaciones con el tripartito catalán se incluyó en el sistema de financiación autonómica una **partida de más de 230 millones de euros** de financiación extra ligada a las llamadas políticas de **normalización lingüística**.

Es decir, unas polémicas políticas que, al menos en el caso de Cataluña, suelen ser **políticas de exclusión** cuando no directamente de sanción contra la lengua española, son financiadas por todos los españoles por medio del sistema de financiación autonómica.

■ Propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica

Con vistas al nuevo modelo de financiación autonómica que debería estar listo para el año 2014 y en base a lo expuesto hasta ahora, Convivencia Cívica Catalana realiza las siguientes **propuestas**:

1. Un modelo de menor complejidad

El nuevo modelo de financiación autonómica debería tener un **diseño más sencillo** que el actual. En particular, no debería emplear tantos fondos con una función política ad hoc destinados a contentar a determinadas autonomías.

Debería ser asimismo más **inteligible** de tal forma que todas las autonomías pudiesen efectuar sus cálculos y predicciones de recursos disponibles.

Asimismo el nuevo sistema debería adaptar sus resultados a los cambios en las circunstancias económicas del país con el paso del tiempo.

2. Un modelo con visión de Estado

Con el modelo actual ha dado la impresión que los **intereses generales del Estado** quedan totalmente relegados por debajo de los **particulares** de una u otra comunidad autónoma.

En este sentido, el nuevo modelo debería ser respetuoso con la Constitución, tanto en su espíritu como en su letra. Y en ningún caso la interpretación de los estatutos de autonomía puede suponer **privilegios** económicos o sociales para ninguna comunidad autónoma.

En otras palabras, el nuevo sistema debería ser un modelo pensado para **todo el país** y no un modelo específico para atender las exigencias de ninguna comunidad autónoma,

3. Un modelo despolitizado

El diseño del modelo debería establecer un marco **estable**, basado más en consideraciones **técnicas** y **jurídicas** que no políticas.

Todo ello en aras de conseguir un sistema de financiación de las autonomías **sólido** y **sostenible** de cara al futuro que no dependa de las fluctuaciones electorales.

4. Un modelo que asegure el buen uso del dinero recibido

El modelo debería garantizar el uso **correcto** y **eficiente** por parte de las autonomías del dinero recibido y que la cantidad destinada a un determinado servicio sea de forma efectiva destinada a ese servicio.

En la actualidad consideramos que faltan **elementos de control** sobre el gasto autonómico y las numerosas evidencias aparecidas en los últimos años así lo demuestran.

Por ello sería útil **condicionar** las transferencias a las autonomías, de tal manera que obligase a los gobiernos regionales a llevar a cabo las prestaciones establecidas y no gastos superfluos o en ámbitos no esenciales para los ciudadanos.

5. Un modelo que favorezca la racionalización y la austeridad

Existen cada vez un mayor número de evidencias que demuestran que la **descentralización** por sí sola no da lugar en muchos países a los beneficios que de ella supuestamente se esperan. Y en el caso de España, en numerosas ocasiones se observa que la descentralización va acompañada de **duplicidades**, **descoordinación** y **deslealtad** entre administraciones.

El nuevo sistema de financiación debería coadyuvar a la reducción de estas duplicidades y coincidencias competenciales así como también contemplar la posibilidad de que algunas competencias se **retornaran al Estado**, lo cual permitiría beneficiarse de importantes economías de escala que hicieran más viable su financiación. Entre estas competencias podrían incluirse, de manera destacada, educación y sanidad.

En esta misma línea de promover la **racionalización** y el **ahorro**, el modelo también debería **premiar** a aquellas autonomías que sean más austeras y cumplan mejor con los objetivos de déficit autonómico.

6. Un modelo único para toda España

La solidaridad no puede entenderse sin un **régimen común** para todas las comunidades autónomas.

El sistema de **concierto** aplicado en **Navarra** y el **País Vasco** es una **reliquia histórica** del antiguo régimen. De hecho, no existe nada similar en ningún otro país del mundo porque atenta contra la cohesión de cualquier país.

Su eliminación no es políticamente sencilla, sin lugar a dudas, pero debería al menos comenzarse por solventar una de sus grandes **deficiencias**: la **exigua cuantía** de lo aportado al Estado (el “**cupo**” en el País Vasco y la “**aportación**” en el caso navarro) en ambas comunidades.

Su cálculo debería ser mucho más realista, ya que en la actualidad **infravalora** sustancialmente el coste de las competencias no transferidas a ambas comunidades.

El mantenimiento de ambos sistemas, **común** y **foral**, sin buscar fórmulas de **aproximación** entre ambos constituye un factor de agravio comparativo difícilmente justificable y que pone en cuestión a cualquier sistema de financiación que se aplique.