

El federalismo en Alemania: su reparto de los recursos públicos

Daniel Martínez Egaña*

La organización territorial es una materia aún no resuelta en España, y un modelo federal que podría servir de referencia es el de la República Federal de Alemania, que está claramente definido, ordenado y aceptado, y, en concreto, el sistema que utiliza para repartir los recursos públicos. Alemania dispone de reglas de reparto de los recursos transparentes, fijadas en la Constitución y desarrolladas en leyes marco para largos períodos de tiempo (el actual está vigente desde 2005 hasta 2019), con pequeños ajustes a través de leyes federales anuales. Por supuesto, no es un sistema perfecto ni pacífico, de hecho es fuente continua de confrontación política y de conflictos jurídicos ante el Tribunal Constitucional de Karlsruhe, pero siempre dentro de los cauces constitucionales.

El sistema vigente en el período anterior (hasta 2004) incluía elementos redistribuidores tan potentes, que tras su aplicación los Estados con menor capacidad de generar recursos pasaban a ser los que más tenían en términos de recursos por habitante. El Tribunal Constitucional puso fin a esa alteración del orden, lo que dio lugar a que en España se extendieran interpretaciones en el sentido de que Alemania tendría establecido un límite constitucional a la solidaridad entre regiones, argumentándose como base para la introducción de un límite similar en España. Incluso se llegó a hablar de límites porcentuales al déficit fiscal de un Estado federado. Este artículo describe el sistema alemán y muestra que en Alemania no existen límites de esa naturaleza. Sus mecanismos de solidaridad buscan, sin alterar el orden de mayor a menor capacidad financiera de los Estados federados, que todos ellos estén en igualdad de condiciones para atender las necesidades públicas de sus respectivos ciudadanos, y que se garantice la homogeneidad de las condiciones de vida en el territorio nacional.

La Ley Fundamental de 1949, en adelante GG¹, nació con una fuerte vocación descentralizadora. Los aliados impusieron su voluntad de que Alemania tuviera un débil Estado central, por lo

que la GG le reservó pocas competencias y expresamente tasadas, pero dejó algunas otras abiertas a una posible regulación federal, en una especie de "soberanía compartida" con los estados fede-

* Inspector de Hacienda del Estado.

¹ *Grundgesetz*, de 23 de mayo de 1949. Entró en vigor ese mismo día, y desde entonces ha sufrido más de 60 modificaciones. Desde el Tratado de Unificación de 3.10.1991 es la Constitución de todos los alemanes.

rados. Esa "soberanía compartida" se pensó para materias en las que podría primar la necesidad de una regulación uniforme en todo el territorio nacional. Si la Federación la ejerce por ley federal (con la aprobación mayoritaria de la Cámara de representación territorial, *el Bundesrat*) anula definitivamente la competencia de los Estados federados para regularla.

Esta vía permitió una evolución hacia la centralización, a partir de un Estado original excesivamente descentralizado, logrando un mejor equilibrio de competencias y funciones, y siguiendo un sentido contrario al de la experiencia española, que en 1978 partía del extremo opuesto. Una de las materias en las que entró en juego este mecanismo constitucional fue la regulación de los grandes impuestos. Los Estados federados podrían haber mantenido sus competencias, pero renunciaron en aras del interés nacional, por lo que hoy en día la competencia legislativa sobre los grandes impuestos (renta, IVA y sociedades), es exclusiva de la Federación.

Los impuestos citados se denominan "impuestos compartidos", porque su recaudación se reparte entre Federación (*Bund*), los Estados federados (*Land* en singular, *Länder* en plural) y los municipios (*Gemeinde*)². El presente trabajo se dedica precisamente a describir las reglas de ese reparto, establecidas en la propia GG y sus leyes federales de desarrollo, y a explicar los mecanismos de solidaridad interterritorial creados para procurar, como establece la GG, la homogeneidad de las condiciones de vida en el territorio nacional.

Para ello nos centraremos en las cifras de reparto establecidas para el ejercicio 2013³.

El esquema impositivo alemán

En una primera aproximación, y atendiendo al reparto de la recaudación, el esquema impositivo

alemán es muy parecido al español, con impuestos federales (serían en España los impuestos con recaudación para el Estado) impuestos de los Estados federados (el equivalente en España serían los tributos de las comunidades autónomas y tributos cedidos por el Estado), impuestos municipales e impuestos compartidos, es decir, aquellos cuya recaudación se reparte entre *Bund*, *Länder* y municipios: renta, IVA y sociedades. En España se reparte renta e IVA entre el Estado y las comunidades autónomas, reservándose la recaudación del impuesto sobre sociedades para el Estado, aunque es el que menos recaudación aporta de los tres.

Las diferencias más importantes las encontramos en los criterios de reparto de esos impuestos compartidos, especialmente los del IVA, y en las reglas de solidaridad interterritorial, para las que los alemanes utilizan como variable básica el número de ciudadanos residentes de cada territorio, con una incidencia menor de otras variables, como son el tratamiento de las "Ciudades-Estado"⁴ y el de los *Länder* con muy baja densidad de población.

La GG busca que el reparto de recursos públicos entre *Bund*, *Länder* y municipios permita a todos ellos atender, en igualdad de condiciones, las necesidades públicas que a cada uno corresponden. Aunque lo desgranaremos más adelante, son fundamentales los principios establecidos en el artículo 106.3 de la GG: *Bund* y *Länder* deben estar en igualdad de condiciones para financiar sus respectivos gastos y debe existir un sistema de compensación (o sea, de solidaridad interterritorial) "que evite cargas excesivas a los contribuyentes y garantice la homogeneidad de las condiciones de vida en el territorio nacional".

Los *Länder* no tienen reconocido un derecho directo sobre la recaudación de los impuestos compartidos obtenida en sus respectivos territorios. Por decirlo de otra forma, lo que se recauda

² Por simplificar se utilizarán en adelante los términos alemanes "*Bund*" y "*Länder*".

³ Para mayores detalles (fórmulas de reparto y otras precisiones técnicas), véase Martínez Egaña (2013).

⁴ Berlín y las ciudades hanseáticas de Bremen y Hamburgo.

de impuestos compartidos en Baviera no son ingresos bávaros, son ingresos alemanes ya en origen, por lo que no cabe pensar, al menos en esta fase del reparto, en flujos financieros interterritoriales⁵. Esto puede resultar chocante para quien sepa que en Alemania son los *Länder* los que gestionan los grandes impuestos, y no el Estado central, como en España (con la excepción de los territorios forales). Se podría pensar que Alemania podría tener algo parecido al sistema foral, es decir, que los *Länder* recaudaran los impuestos en sus respectivos territorios y aportaran un cupo al *Bund* para su financiación, pero no tiene nada que ver con eso. Las competencias de los *Länder* solo son de gestión⁶, no sobre la recaudación, que va, por así decirlo, a un fondo común, del que cada uno recibe la parte que, según las reglas de reparto, le corresponde.

Los Länder no tienen reconocido un derecho directo sobre la recaudación de los impuestos compartidos obtenida en sus respectivos territorios.

Como se verá a continuación, realizado el reparto, se compara la capacidad financiera por habitante de los *Länder* entre sí; es lo que se conoce como *Länderfinanzausgleich* (compensación financiera entre los *Länder*). Es un mecanismo de solidaridad interterritorial por el que los *Länder* con mayor capacidad financiera transfieren recursos a los demás, al objeto de igualar las condiciones para la satisfacción de las necesidades públicas de sus respectivos ciudadanos.

El hecho de que no se centre tanto el foco en el territorio donde se recaudan los recursos, y aún menos en dónde se gastan, marca una nítida diferencia con la concepción que impera en España

respecto a la financiación territorial, y un buen ejemplo de ello lo constituye el distinto papel que juegan en uno y otro país los estudios de balanzas fiscales.

Estos estudios se hacen en España para intentar medir los montantes de recursos públicos generados y aplicados en cada comunidad autónoma, resultando para cada una un saldo favorable, si los fondos aplicados en la comunidad autónoma suman más que los recursos que generó, o desfavorable en el caso contrario, al que se denomina "déficit fiscal". La mayoría de ellos asigna un importante déficit fiscal a Madrid y Cataluña, lo que en esta última comunidad tiene importantes implicaciones políticas. La relevancia que se da en España a estos estudios contrasta con el absoluto desinterés que hay por ellos en Alemania, donde no se conocen ni se concibe ese juego de ganadores y perdedores, especialmente en el tratamiento del gasto público. Ni siquiera queda registrada la información sobre distribución regional del gasto público federal en el sistema de información contable federal (Martínez Egaña, 2013: 7).

El reparto de los impuestos compartidos: renta, IVA y sociedades

Vamos a ver seguidamente cómo se reparte la recaudación de los grandes impuestos entre *Bund*, *Länder* y municipios. Ya hemos hecho referencia al artículo 106 de la GG, y en este precepto encontramos también respuesta a esa cuestión. Por el artículo 106 sabemos los impuestos que son federales, cuáles son de los *Länder* y cuáles son compartidos. Dice también este precepto que en la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre sociedades "participan *Bund* y *Länder* a partes iguales".

⁵ No obstante, la localización de las actividades económicas y el lugar de residencia de los perceptores de rentas determinan el reparto de los impuestos directos.

⁶ La gestión, aun siendo competencia de cada *Land*, se somete a un órgano de coordinación en el que participa también el *Bund*, que garantiza a los ciudadanos la suficiente uniformidad como para evitar que las diferencias de obligaciones tributarias formales pudieran constituir un obstáculo a la movilidad de las personas o a la localización de actividades económicas.

Cuadro 1

Reparto de los impuestos compartidos 2013

<i>Impuestos compartidos</i>	Bund	Länder	Munic.	<i>Recaudación nacional 2013 (miles mill. €)</i>
Impuesto sobre la renta (en general)	42,5	42,5	15	226.400,9
Impuesto sobre la renta – rentas del capital	44	44	12	
Impuesto sobre sociedades	50	50	-	19.507,6
Impuesto sobre el valor añadido	53,4	44,6	2	196.843,2
Total impuestos compartidos				442.751,7

Fuente: Elaboración propia.

Como las cargas públicas que tienen que atender la Federación, por un lado, y los *Länder*, por otro, van cambiando, es necesario contar con un instrumento que permita adaptar el reparto de los recursos financieros a esos cambios. Ese papel lo desempeña el IVA, para el que la GG, a diferencia de lo que hace para el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre sociedades, no establece porcentajes fijos de reparto, sino que los deja a su establecimiento en una ley federal.

La participación de los *Länder* en los impuestos sobre la renta y sobre sociedades se reparte entre ellos en función de la residencia del perceptor de rentas, teniendo en cuenta determinados ajustes en el impuesto sobre salarios y en el impuesto sobre sociedades⁷.

En cuanto al reparto del IVA, se fija anualmente en la *Finanzaausgleichgesetz*, en adelante FAG⁸. Esta ley introduce anualmente cambios en los porcentajes de reparto atendiendo a la incidencia que para cada parte van teniendo leyes de modificación tributaria o de reordenación de competencias y funciones.

En el cuadro 1 se recoge el reparto de la recaudación de los impuestos compartidos en 2013.

El reparto del IVA entre los *Länder*

En 2013 un 44,6% de la recaudación del IVA fue para los *Länder*, lo que supuso 87.830,8 millones de euros. Ya hemos visto que ese porcentaje se fija anualmente por una ley federal, pero interesa ahora ver cómo se reparte esa cantidad entre ellos. El artículo 107, apartado primero, de la GG establece al respecto que “*la parte de la recaudación del IVA que corresponde a los Länder se repartirá entre ellos en proporción al número de sus respectivos habitantes*”. Esto ya de por sí es relevante, pues muestra lo que ya habíamos anticipado, esto es, la intrascendencia de la cifra que recauda cada *Land*, pero la GG añade además un mandato de considerable importancia: “*por ley federal, que requiere la aprobación del Bundesrat⁹, una parte, que no podrá superar un cuarto del total, podrá destinarse a aquellos Länder cuya recaudación por habitante por los impuestos propios y su participación en el*

⁷ El impuesto sobre salarios es un impuesto en la fuente integrado en el impuesto sobre la renta. Al ingresarlo el pagador de los salarios, hay que hacer un ajuste para considerar la residencia de los perceptores. También se tiene en cuenta el lugar de generación de las rentas para empresas con actividad en más de un *Land*.

⁸ Ley de Compensación Financiera entre *Bund* y *Länder* de 20.12.2001, modificada por última vez el 15.7.2013.

⁹ Cámara de representación territorial. Sus miembros no se eligen directamente por los ciudadanos, sino que representan a los gobiernos de los distintos *Länder*, y tiene capacidad para bloquear iniciativas legislativas aprobadas en el *Bundestag*, la cámara de diputados federal, en asuntos que afectan a los intereses de los *Länder*.

Impuesto sobre la Renta y en el Impuesto sobre Sociedades sean inferiores al promedio de todos los Länder".

El reparto de la parte de la recaudación del IVA que corresponde a los Länder tiene un notable efecto redistributivo, al reservarse hasta una cuarta parte del total para aquellos Länder con menor capacidad financiera, repartiéndose entre estos con un criterio progresivo.

En definitiva, del total que corresponde a los *Länder* (los indicados 87.830,8 millones de euros en 2013), puede destinarse hasta una cuarta parte a aquellos que tienen una capacidad financiera por habitante por debajo de la media. Es una cantidad importante, que permite a los *Länder* del Este salvar buena parte el abismo que todavía existe entre su capacidad financiera y la de los *Länder* del Oeste. Pero ¿qué se entiende por capacidad financiera de un *Land*? Para determinarla se

utilizan dos variables: su población y sus ingresos impositivos.

El dato de la población lo facilita la Oficina Federal de Estadística, y se refiere al 30 de junio del año correspondiente. El número de habitantes computados de la República Federal a 30 de junio de 2013 fue 80.585.684. El segundo dato, el de los ingresos impositivos, corresponde a la recaudación de los impuestos propios del *Land*, más la parte que le ha correspondido en el reparto de los impuestos sobre la renta, sobre sociedades e impuesto industrial.

El importe de ingresos impositivos dividido por el número de habitantes determina la *capacidad financiera por habitante* del *Land*. La proporción que representa el índice de cada *Land* respecto a la media de todos ellos es el que sirve para repartir el IVA.

En el cuadro 2 se muestra cuál fue la capacidad financiera por habitante de cada *Land* en 2013, ordenados de mayor a menor capacidad respecto a la media:

Cuadro 2

Capacidad financiera de los *Länder* 2013

<i>Land</i>	Este/Oeste	Población	Ingresos computables (miles euros)	Índice de capacidad financiera (euros por habitante)	% sobre la media
Hamburgo, HH	Oeste	1.742.707	4.290.587	2.462,02	147,60
Baviera, BY	Oeste	12.549.150	26.845.887	2.139,26	128,25
Hesse, HE	Oeste	6.025.066	12.216.628	2.027,63	121,56
Baden-Wurtemberg, BW	Oeste	10.597.811	20.645.852	1.948,12	116,79
Renania Norte Westfalia, NW	Oeste	17.545.987	29.069.415	1.656,76	99,32
Renania Palatinado, RP	Oeste	3.988.588	6.362.326	1.595,13	95,63
Schleswig-Holstein, SH	Oeste	2.808.169	4.395.419	1.565,23	93,84
Berlín, BE		3.394.130	5.195.073	1.530,61	91,76
Bremen, HB	Oeste	654.581	960.374	1.467,16	87,96
Baja Sajonia, NI	Oeste	7.789.054	11.418.324	1.465,94	87,88
Sarre, SL	Oeste	991.798	1.314.245	1.325,11	79,44
Brandeburgo, BB	Este	2.447.481	2.685.655	1.097,31	65,79
Meckemburgo-Pomerania, MV	Este	1.596.899	1.441.163	902,48	54,10
Sajonia Anhalt, ST	Este	2.248.917	2.028.064	901,80	54,06
Sajonia, SN	Este	4.041.663	3.626.968	897,39	53,80
Turingia, TH	Este	2.163.683	1.923.390	888,94	53,29
Totales		80.585.684	134.419.370	1.668,03	100,00

Fuente: Ministerio Federal de Finanzas y elaboración propia. (www.bundesfinanzministerium.de).

Como refleja el cuadro 2, los *Länder* del Este apenas sobrepasan la mitad de la media nacional (1.668,03 euros por habitante), y lógicamente a ellos va destinada la mayor parte del reparto especial del IVA. La fórmula de reparto es progresiva, y

beneficia más al que más se aleja de la media. El cuadro 3 muestra el reparto completo de IVA en 2013, en el que 11.467,9 millones de euros se destinaron a ese reparto especial entre los *Länder* más débiles. El resto, como ya se dijo al principio,

Cuadro 3

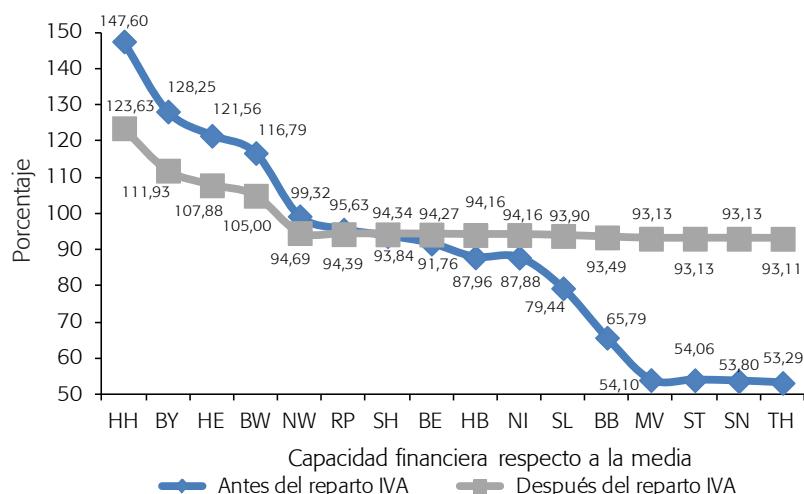
Reparto del IVA entre los *Länder* 2013

Land	Reparto especial	Reparto por población	Reparto del IVA	CF después reparto IVA
Hamburgo, HH		1.651.387	1.651.387	123,63%
Baviera, BY		11.891.562	11.891.562	111,93%
Hesse, HE		5.709.347	5.709.347	107,88%
Baden-Wurtemberg, BW		10.042.475	10.042.475	105,00%
Renania Norte Westfalia, NW	126.495	16.626.560	16.753.055	94,69%
Renania Palatinado, RP	241.294	3.779.582	4.020.876	94,39%
Schleswig-Holstein, SH	249.667	2.661.018	2.910.685	94,34%
Berlín, BE	413.394	3.216.274	3.629.668	94,27%
Bremen, HB	119.181	620.280	739.461	94,16%
Baja Sajonia, NI	1.427.142	7.380.900	8.808.042	94,16%
Sarre, SL	314.414	939.827	1.254.241	93,90%
Brandeburgo, BB	1.305.544	2.319.231	3.624.775	93,49%
Meckemburgo-Pomerania, MV	1.147.403	1.513.220	2.660.623	93,13%
Sajonia Anhalt, ST	1.617.344	2.131.072	3.748.416	93,13%
Sajonia, SN	2.923.523	3.829.876	6.753.399	93,13%
Turingia, TH	1.582.466	2.050.304	3.632.770	93,11%
Totales	11.467.865	76.362.916	87.830.781	

Fuente: Ministerio Federal de Finanzas y elaboración propia. (www.bundesfinanzministerium.de).

Gráfico 1

Efecto redistributivo del reparto de IVA



Fuente: Elaboración propia, a partir de los cuadros 2 y 3 anteriores.

se reparte entre todos en proporción estricta a los habitantes de cada uno.

Vemos que el reparto tiene un fuerte efecto redistributivo, como bien se aprecia en el gráfico 1, al permitir que todos los *Länder*, pese a la dispersión inicial, alcancen al menos el 93% de la media de capacidad financiera por habitante.

La compensación financiera

Una vez repartido el IVA entra en funcionamiento la compensación financiera, basada en el apartado segundo del artículo 107 GG, por el que debe garantizarse por ley que quede adecuadamente compensada la desigualdad de capacidad financiera de los *Länder*, teniendo en cuenta la capacidad y necesidades financieras de los municipios, fijándose también por ley los criterios que obligan a unos *Länder* a aportar fondos y el derecho de los otros a recibirlos, así como las asignaciones con cargo a los recursos federales para cubrir las necesidades financieras de los *Länder* más débiles.

En definitiva, se trata ahora de volver a comparar a los *Länder* entre sí, pero ahora teniendo en cuenta también los ingresos de sus respectivos municipios, para determinar el montante de fondos que los *Länder* más ricos deben transferir a los demás. Es importante resaltar que en esta

La compensación financiera entre los Länder se resuelve con las transferencias de los "Länder obligados a compensar" a los "Länder con derecho a compensación".

fase del sistema sí se habla de transferencias interterritoriales de recursos, porque efectuado ya el reparto, ahora se trata de que unos cedan a los otros parte de lo que les ha correspondido.

El actual sistema de compensación financiera se estableció por el denominado "Pacto de Solidaridad II", firmado el 23 de junio de 2001, tras

año y medio de negociaciones provocadas por la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999, que declaró el sistema anterior no ajustado a la Ley Fundamental, otorgando un plazo hasta el 31.12.2002 para su reforma.

Las conclusiones más importantes de la sentencia fueron que la compensación financiera debía reducir, pero no eliminar, las diferencias de capacidad financiera entre los *Länder*, y que no se debía alterar el orden entre ellos de mayor a menor capacidad financiera, como ocurría con el sistema anterior.

En este punto se complican un poco las reglas de reparto, porque entran en juego dos ponderaciones de las cifras de población: 1) la que atiende a las cargas especiales que soportan las "Ciudades-Estado" (los habitantes de estos *Länder* se computan al 135%); 2) la que atiende a la baja densidad de población de algunos *Länder* del Este, aplicable únicamente a los ingresos municipales, para los que se computan los habitantes de Meckemburgo-Pomerania Occidental al 105%, los de Brandeburgo al 103% y los de Sajonia-Anhalt al 102%.

Tenemos por tanto dos bloques de ingresos. El primero, que llamaremos "ingresos A", lo forman los ingresos de los *Länder* por impuestos propios y su participación en impuestos compartidos, a los que la FAG añade los ingresos obtenidos por concesiones mineras, regulados en la ley federal de montes, aplicando además un ajuste que sirve para premiar a aquellos *Länder* cuyos ingresos impositivos crecieron más que la media respecto al ejercicio anterior. En cuanto a los ingresos municipales, a los que llamaremos "ingresos B", la FAG los computa, pero solo en parte, en concreto un 64%.

Sumando los "ingresos A" y los "ingresos B" de cada *Land* se obtiene lo que se denomina "cifra de referencia de capacidad financiera" (*Finanzkraftmesszahl*, Fkmz). Seguidamente se determina el valor promedio que correspondería a cada *Land*, en función de las ya mencionadas ponderaciones de habitantes. Es lo que se denomina "cifra de referencia de compensación finan-

ciera" (*Ausgleichmesszahl*, Amz). Representa lo que obtendría el *Land* si recibiera exactamente el importe medio de ingresos por habitante.

Utilizando la ecuación $Fkmz/Amz \times 100$, que representa la relación de capacidad financiera de cada *Land* respecto a los valores medios, resultan los *Länder* obligados a ceder fondos, que tienen un valor superior a 100, y los *Länder* con derecho a recibirlos, con valor inferior a 100. Las fórmulas para determinar las cifras de la compensación distinguen a los *Länder* por intervalos, según estén más o menos alejados de la media, buscando suavizar los efectos según se aproximan a la media, e impidiendo también que la compensación altere el orden de más a menos capacidad financiera entre ellos¹⁰.

Cuadro 4

Compensación financiera entre los *Länder* 2013

	<i>Fkmz</i>	<i>Amz</i>	<i>Transferencias a los demás</i>	<i>Transferencias recibidas</i>	<i>Fkmz tras FAG</i>
BY	49.074.213	42.324.147	4.319.857		44.754.356
HE	23.053.293	20.320.562	1.710.501		21.342.792
BW	39.728.534	35.742.923	2.428.601		37.299.933
NI	26.037.400	26.269.912		106.127	26.143.527
HH	7.754.141	7.934.728		87.091	7.841.232
NW	57.748.325	59.176.831		692.584	58.440.909
SH	9.136.614	9.471.028		169.071	9.305.685
RP	12.972.309	13.452.193		242.941	13.215.250
SL	3.104.556	3.345.008		137.879	3.242.435
BB	7.453.718	8.304.184		521.436	7.975.154
SN	12.031.533	13.631.197		1.001.599	13.033.132
ST	6.716.924	7.615.263		562.907	7.279.831
TH	6.426.047	7.297.390		546.959	6.973.006
MV	4.711.974	5.439.792		464.226	5.176.200
HB	2.132.544	2.980.376		588.635	2.721.179
BE	10.677.237	15.453.830		3.337.502	14.014.739
Total	278.759.362	278.759.362	8.458.958	8.458.958	278.759.362

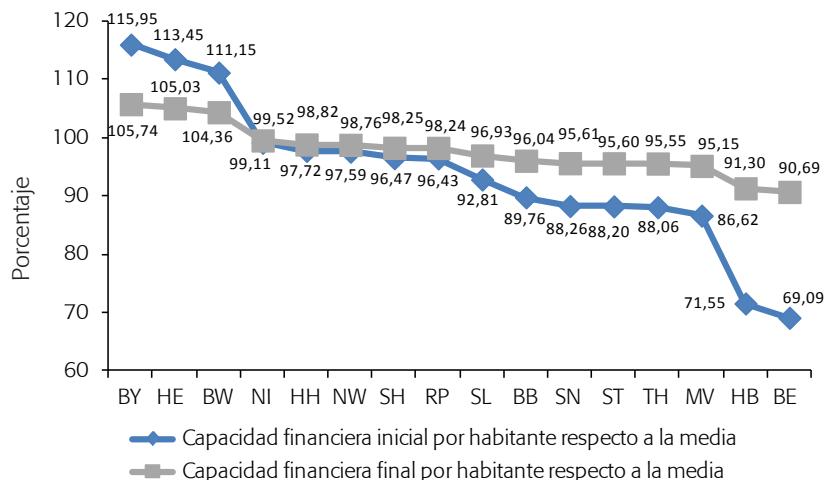
Fuente: Ministerio Federal de Finanzas y elaboración propia. (www.bundesfinanzministerium.de).

¹⁰ En Martínez Engaña (2013), páginas 22 y siguientes, puede encontrarse con todo detalle cómo operan las fórmulas para determinar lo que cada *Land* tiene que pagar o ha de recibir, referido a la compensación financiera de 2012.

En el cuadro 4 se muestra la situación de cada *Land* en 2013 antes y después de la compensación financiera. En 2013, como por otra parte es habitual en los últimos años, tuvieron que aportar fondos Baviera, Baden-Wurtemberg y Hesse, a repartir entre los 13 *Länder* restantes. Hamburgo no está en el primer grupo gracias a la ponderación de habitantes de la que se benefician las "Ciudades-Estado".

También en este punto se pueden representar gráficamente los efectos de la compensación financiera (gráfico 2). Como veíamos al principio de este apartado, se produce un cambio de base respecto a las cifras a las que llegamos tras el reparto de IVA. La incorporación de los ingresos municipales y las ponderaciones en el número de habitantes hacen que nuevamente tengamos una

Gráfico 2

La compensación financiera en 2013

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuadro 4.

gran dispersión, y aunque no es tan acusada como la que había antes del reparto del IVA, podría ser mayor si se tomara el total de los ingresos municipales y no solo un 64%.

Las transferencias complementarias del Bund

Por mandato del artículo 107 GG el Bund ha de asumir con cargo a su Presupuesto transferencias de recursos a los *Länder* con menor capacidad financiera, tanto para cubrir sus necesidades financieras en general como para compensarles por cargas especiales.

Son perceptores de estas transferencias generales los *Länder* cuya capacidad financiera por habitante tras la compensación financiera (es decir, la situación final del gráfico 2 anterior) esté por debajo del 99,5%. El *Bund* transferirá a todos estos *Länder* un 77,4% de la cantidad que falte para alcanzar ese 99,5%.

Por lo que se refiere a las transferencias federales para la cobertura de cargas especiales, se distinguen tres tipos:

■ Por insuficiencia de infraestructuras y por desproporcionada debilidad de las finanzas municipales: las reciben Berlín, Brandeburgo, Meckemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia, es decir, los *Länder* del Este. Las cantidades que se transfieren cada año están recogidas en el Pacto de Solidaridad II, al que ya se hizo referencia, que fijó estas transferencias por unos montantes decrecientes, partiendo de 10.532.613.000 euros en 2001 hasta 2.096.297.000 euros

Las transferencias complementarias del Bund para aproximar todavía un poco más a la media la capacidad financiera de los Länder que la tienen por debajo, y para la atención de necesidades especiales, principalmente benefician a los Länder del Este.

en 2019, que debería ser el último. Estas transferencias ascendieron en 2013 a 6.544.536.000 euros;

■ Cargas especiales derivadas de altas tasas de desempleo (807 millones en 2013, también para el Este);

- Costes desproporcionados de dirección política, por 516,9 millones de euros, igual importe que en 2012. En estas transferencias participan también, además de los *Länder* del Este, Bremen, Renania-Palatinado. El Sarre y Schleswig-Holstein.

Conclusiones

En los apartados anteriores hemos repasado el marco constitucional de la materia en Alemania, hemos visto cuáles son las bases del sistema, la definición de los conceptos que se emplean y cómo operan. También hemos analizado los instrumentos de redistribución de recursos entre *Länder* ricos y pobres, que en síntesis son:

1. El reparto de la parte de la recaudación del IVA que corresponde a los *Länder*, en proporción al número de habitantes de cada uno, pero con reserva de hasta una cuarta parte del total para aquellos con menor capacidad financiera, que se reparte entre estos últimos con un criterio progresivo, para lograr la aproximación de todos ellos a la media, como quedó reflejado en el gráfico 1.
2. La compensación financiera entre los *Länder*, partiendo de una base distinta a la anterior, al considerar la capacidad financiera de los municipios y al aplicar ponderaciones espe-

ciales al número de habitantes de algunos *Länder*. La incorporación de estos elementos provoca que la situación de inicio vuelva a ser de dispersión respecto a la media (véase el gráfico 2), que se resuelve con las transferencias de los "Länder obligados a compensar" a los "Länder con derecho a compensación", alcanzándose la situación que se muestra en ese mismo gráfico.

3. El tercer instrumento de redistribución de recursos lo constituyen las transferencias complementarias del *Bund*, unas de carácter general, para aproximar todavía un poco más a la media la capacidad financiera de los *Länder* que la tienen por debajo, y otras para la atención de necesidades especiales, y de las que principalmente se benefician los *Länder* del Este.

Para terminar, no podemos olvidar que el *Bund* recibe aproximadamente el 43% de los ingresos impositivos alemanes, recursos que gasta atendiendo únicamente al interés del conjunto de la Nación, sin prestar atención a la distribución regional del gasto.

Referencias

- MARTÍNEZ EGAÑA, D. (2013), "La solidaridad interterritorial alemana", *Documento de trabajo* N° 10/2013, Instituto de Estudios Fiscales.