

---

# Federalismo Fiscal y Nivelación Fiscal en Alemania.

---

Clemens Fuest  
University of Cologne

---

## *Resumen*

Este artículo introduce el sistema de federalismo fiscal alemán así como el mecanismo de nivelación fiscal. Resume la asignación de competencias en materia impositiva y la distribución de los ingresos procedentes de impuestos entre los diferentes niveles de gobierno, y describe la forma como el sistema de nivelación fiscal redistribuye dichos ingresos, tanto horizontal como verticalmente. También discute las principales cuestiones que ha surgido alrededor del actual debate sobre la reforma del federalismo fiscal en Alemania.

**Palabras clave:** federalismo fiscal, nivelación fiscal, constitución fiscal alemana.

**Clasificación JEL:** H70, H20

## *Abstract*

This paper introduces the reader to the German system of fiscal federalism and fiscal equalization. It summarizes the allocation of taxing powers and tax revenues among the different levels of government and describes the way in which the system of fiscal equalization redistributes revenue both horizontally and vertically. The paper also discusses the main issues raised in the current debate on a reform of fiscal federalism in Germany.

**Key words:** fiscal federalism, fiscal equalization, German fiscal constitution.

**JEL Classification:** H70, H20



## **1.- Introducción: el federalismo fiscal alemán en un estado de transición.**

Alemania es una federación con tres niveles de gobierno: el gobierno federal (*Bund*), los gobiernos regionales<sup>1</sup> (*Länder*) y los gobiernos locales (*Städte und Gemeinden*). Es frecuentemente citada como un ejemplo de federalismo cooperativo, más que federalismo competitivo. El federalismo cooperativo implica que las decisiones son tomadas conjuntamente, sobre la base del consenso entre las regiones y el gobierno central. Las regiones tienen poca capacidad para tomar decisiones individuales de política tributaria, pero participan colectivamente en las decisiones que se toman a escala de gobierno central en esta materia. Las relaciones fiscales intergubernamentales están caracterizadas por compartir ingresos y un elevado grado de nivelación fiscal.<sup>2</sup>

Durante mucho tiempo, esta solución fue relativamente estable. Pero desde la reunificación alemana, han surgido crecientes presiones para modificar el sistema. En 1999, los contribuyentes netos más importantes al sistema de nivelación fiscal, las regiones de Bavaria, Baden-Wuerttemberg y Hesse, presentaron una serie de demandas en la Corte Federal Constitucional, cuestionando dicho sistema. La Corte Constitucional dictaminó que se introduciría un nuevo sistema de nivelación fiscal hasta 2005. Como consecuencia de ello, las regiones y el gobierno central acordaron una reforma del sistema, que entró en vigor en 2005. Esta reforma trajo consigo importantes

1) NOTA DEL TRADUCTOR: La acepción alemana de "Land" se ha traducido como "región" por ser el término más cercano al sistema territorial español. También podría entenderse como "estado".

2) Una comparación de la estructura federal de Alemania, Canadá y Estados Unidos puede verse en Boadway y Watts (2004).

modificaciones<sup>3</sup>, pero no se abandonaron los principios básicos – un elevado grado de nivelación fiscal y el énfasis en las transferencias a las “nuevas” regiones. En lo que sigue, nos centraremos en el nuevo sistema de nivelación fiscal.

En alguna medida, las presiones para la reforma son el resultado de una creciente heterogeneidad de las regiones germanas tras la reunificación. El Cuadro 1 proporciona una visión general del tamaño de las mismas en términos de población y de su *status* económico, medido por el PIB *per cápita*. En él se puede apreciar que hay algunas regiones muy pobladas y relativamente ricas, en particular Bavaria y Baden-Wuerttemberg, situadas en Alemania Occidental. No en vano, existe una diferencia significativa en PIB *per cápita* entre las regiones de Alemania Occidental y las denominadas “nuevas” regiones en Alemania del Este, que se unieron a la federación tras la reunificación alemana.

**Cuadro 1**  
**Habitantes y PIB *per cápita* en las regiones alemanas.**

Región	Habitantes	PIB <i>per cápita</i> (1.000 Euros)	PIB <i>per cápita</i> % de la media nacional
North Rhine-Westfalia	18.059.839	27.080	99,5
Bavaria	12.456.958	32.408	119
Baden Wuerttemberg	10.731.215	30.818	113,2
Lower Saxony	8.005.927	23.534	86,4
Hesse	6.092.891	32.454	119,2
Rhineland-Palatinate	4.059.604	24.007	88,2
Schleswig-Holstein	2.828.986	24.381	89,5
Saarland	1.052.478	26.091	95,8
Berlín	3.391.407	23.470	86,2
Hamburg	1.738.483	45.992	168,9
Bremen	662.734	36.927	135,6
Saxony	4.283.578	20.033	73,6
Saxony-Anhalt	2.483.538	19.376	71,2
Thuringia	2.345.127	19.047	70
Brandenburg	2.562.099	18.755	68,9
Mecklenburg-Western Pomerania	1.713.156	18.264	67,1

Fuente: Federal Statistical Office.

En 2003, el gobierno federal creó una “Comisión para la Modernización del Sistema Federal”, que tenía la encomendada

3) Para una descripción del viejo sistema de nivelación fiscal y los cambios realizados, véase, por ejemplo, Werner (2003).

la tarea de diseñar una reforma que redujese el grado de toma de decisiones conjuntas entre el gobierno central y las regiones. La idea era que se podría alcanzar una mayor transparencia, responsabilidad y flexibilidad si los diferentes niveles de gobierno fueran más independientes en sus decisiones. Sin embargo, la agenda de la Comisión excluyó la Constitución Fiscal. La Comisión fue incapaz de alcanzar un consenso sobre las recomendaciones finales, pero el nuevo gobierno federal, que entró en el poder en 2005, decidió asumir el proyecto de reforma del sistema federal y la constitución fiscal será incluida en el proceso de reforma, como se explicará más adelante.

El propósito de este artículo es proporcionar una descripción del sistema alemán de federalismo fiscal y de nivelación fiscal y poner de manifiesto las principales cuestiones del actual debate sobre la reforma. El resto del artículo se estructura como sigue: el apartado 2 incluye una descripción de las competencias sobre imposición así como la distribución entre los distintos niveles de gobierno de los ingresos impositivos. El apartado 3 describe el sistema de nivelación fiscal. El epígrafe 4 resume la crítica al sistema. Las opciones de reforma se discuten en el apartado 5 y las principales conclusiones se exponen en el 6.

## **2.- La asignación de competencias impositivas y la distribución de ingresos.**

La asignación de competencias en materia de imposición y gasto en la República Federal de Alemania está estipulada en la Constitución Federal. (*Grundgesetz*). Ésta, otorga autonomía presupuestaria al gobierno central y a los gobiernos regionales (Art. 109 GG). El objetivo de la Constitución Fiscal es asegurar que tanto el gobierno central como los gobiernos regionales sean capaces de financiar sus actividades y hacer frente a sus responsabilidades.<sup>4</sup> La Constitución Fiscal germana también incluye el objetivo de preservar unas condiciones de vida equivalentes en todas las

4) Para una descripción de la Constitución Fiscal Alemana en inglés, véase también Losco (sin fecha).

regiones de la federación (Art. 106 (3)GG).

El sistema alemán de federalismo fiscal se describe mucho mejor si se abordan las siguientes cuestiones:

1. ¿Quién tiene el derecho a establecer tipos impositivos y bases imponibles?
2. ¿Cómo se distribuyen los ingresos impositivos antes del proceso de nivelación fiscal?
3. ¿Cómo redistribuye dichos ingresos el sistema de nivelación fiscal y cuál es el resultado del proceso redistributivo?

### **2.1. ¿Quién tiene el derecho a establecer tipos impositivos y bases imponibles?**

El derecho a establecer tipos impositivos y bases imponibles está muy centralizado en Alemania. El gobierno central tiene el derecho de legislar en todas las áreas relativas a la imposición donde al menos parte de los ingresos recaben en su presupuesto. En los casos en que la recaudación impositiva esté compartida entre el gobierno central y las regiones o municipios, la legislación del Parlamento Federal (*Bundestag*) tiene que ser ratificada por la Segunda Cámara, la representación federal de las regiones (*Bundesrat*). Esta ratificación es de aplicación, en particular, para los dos impuestos más relevantes en términos de ingreso: el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre el valor añadido. Además, el establecimiento de una legislación concurrente permite al gobierno federal legislar incluso en el caso de impuestos cuyos ingresos se dirigen a los gobiernos regionales y locales. Como resultado de ello, la autonomía impositiva a escala regional es insignificante<sup>5</sup>.

A escala municipal, el grado de autonomía impositiva es más elevado. La autonomía local en materia de impuestos está basada en el *Gewerbesteuer*, un impuesto local sobre las empresas que representa aproximadamente el 7% de sus ingresos totales vía impuestos. Aunque la base imponible es uniforme, los municipios tienen la capacidad de establecer el tipo impositivo. Un segundo

5) En la reciente reforma del sistema federal germano, se decidió que las regiones tendrán el derecho a establecer individualmente el tipo de gravamen sobre las transacciones inmobiliarias (*Grundwerbsteuer*).

impuesto, cuantitativamente menos importante, con autonomía municipal es el impuesto local sobre la tierra.

## **2.2. ¿Cómo se distribuyen los ingresos impositivos antes de la nivelación fiscal?**

La distribución de los ingresos derivados de los impuestos entre los tres niveles de gobierno en Alemania se guía por dos sistemas coexistentes: participación en los ingresos y separación de ingresos. Si un impuesto está sujeto a participación en los ingresos, el montante que de él se deriva se comparte entre los diferentes niveles, de acuerdo a determinadas fórmulas de reparto más o menos complicadas. En el caso de separación de ingresos, lo recaudado por el impuesto se asigna en exclusiva a un nivel de gobierno. Los impuestos más importantes en términos de ingresos son i) el impuesto sobre la renta de las personas físicas y ii) el impuesto sobre el valor añadido (IVA). Los ingresos procedentes de ambos impuestos son compartidos entre los tres niveles de gobierno.

### **2.2.1. La distribución de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas.**

Los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas se distribuyen como sigue: la Constitución establece que parte de los mismos va dirigida a los gobiernos locales, pero se deja a la legislación ordinaria la manera en la que se determina dicha participación. Actualmente, el 15% se les asigna a los gobiernos locales, repartiéndose el resto, por igual, entre el gobierno central y los gobiernos regionales; esta regla de reparto está establecida explícitamente en la Constitución (Art. 106(3)GG).

Tras este reparto vertical de ingresos, los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades tienen que ser distribuidos horizontalmente entre los gobiernos regionales y locales. Dicho reparto se lleva a cabo, básicamente, en función de la residencia de los contribuyentes.

### **2.2.2. La distribución de los ingresos procedentes del IVA.**

Los ingresos derivados del IVA también son compartidos entre los tres niveles de gobierno, pero las reglas de reparto son menos

rígidas. La Constitución establece un conjunto de principios que dan a entender que la distribución debe ser tal que asegure que el gobierno central y todos los gobiernos regionales sean capaces de hacer frente a sus compromisos de gasto. Efectivamente, la distribución de los ingresos procedentes del IVA se deja a la legislación ordinaria y esto supone un elevado grado de flexibilidad. No resulta sorprendente que la distribución de los ingresos procedentes de esta figura impositiva se utilicen a menudo para compensar cambios en los flujos de ingreso derivados de reformas impositivas o de gasto.

En 2005, el 5,63% del total de los ingresos recaudados por IVA se dirigieron al gobierno central como compensación por las subvenciones dadas al sistema de pensiones. Otro 2,2% fue concedido a los gobiernos locales. Este porcentaje es una compensación por la abolición del *Gewerbekapitalsteuer*<sup>6</sup> que tuvo lugar en 1998. Del resto, el gobierno federal recibió aproximadamente un 50,5% y las regiones un 49,5%.<sup>7</sup>

La distribución horizontal de los ingresos por IVA que van a las regiones es bastante compleja y constituye una parte importante del sistema germano de nivelación fiscal. El criterio fundamental para su distribución es el número de habitantes, pero este mecanismo se complementa con varios elementos que persiguen la redistribución del ingreso entre las regiones. Estos elementos se describirán posteriormente.

### ***2.2.3. La distribución del ingreso procedente de otros impuestos.***

Hay otros dos impuestos cuyos ingresos están sujetos a reparto entre los diferentes niveles de gobierno. Los ingresos derivados del impuesto sobre sociedades se comparten entre el gobierno central y el nivel regional. El *Gewerbesteuerumlage*<sup>8</sup> es, en principio, un impuesto local, pero parte del ingreso que genera va al gobierno central y a los gobiernos regionales.

La recaudación de la mayoría de los demás impuestos no se comparte. El gobierno central recibe, en exclusiva, la recaudación

6) Se trata de un impuesto municipal que grava el capital de la empresa.

7) Hubo un pago único adicional al gobierno federal de 2,3 billones de euros.

8) Es un impuesto sobre el beneficio de las empresas.



## Cuadro 2 Fuentes de ingresos en los diferentes niveles de gobierno.

	2005		2006	
	Millones de euros	% del total de la recaudación impositiva	Millones de euros	% del total de la recaudación impositiva
<b>Gobierno Federal</b>				
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	62.742,9	14,0 %	65.105	14,1 %
Impuesto sobre Sociedades	8.166,3	1,8 %	9.325	2,0 %
Recargo del Impuesto sobre la Renta	10.315,3	2,3 %	10.548	2,3 %
Impuesto sobre el Valor Añadido	74.176,8	16,5 %	75.425	16,3 %
Gewerbesteuerumlage	1.549,3	0,3 %	1.409	0,3 %
Impuesto sobre carburantes y combustibles	40.101,0	8,9 %	39.300	8,5 %
Impuesto sobre Energía Eléctrica	6.462,4	1,4 %	6.550	1,4 %
Impuesto sobre el Tabaco	14.273,0	3,2 %	14.700	3,2 %
Impuesto sobre Pólizas de Seguro	8.749,9	2,0 %	8.750	1,9 %
Impuesto sobre bebidas alcohólicas	2.141,9	0,5 %	2.150	0,5 %
Otros impuestos federales	1.464,5	0,3 %	1.464	0,3 %
<b>Total ingresos impositivos del gobierno federal</b>	<b>230.143,3</b>	<b>51,3 %</b>	<b>234.726</b>	<b>50,8 %</b>
<b>Gobiernos Regionales</b>				
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	62.742,9	14,0 %	65.105	14,1 %
Impuesto sobre Sociedades	8.166,3	1,8 %	9.325	2,0 %
Impuesto sobre el Valor Añadido	62.635,0	14,0 %	63.823	13,8 %
Gewerbesteuerumlage	2.037,3	0,5 %	1.937	0,4 %
Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica	8.673,4	1,9 %	9.000	1,9 %
Impuesto sobre Transmisiones de Bienes Inmuebles	4.791,0	1,1 %	5.140	1,1 %
Impuesto sobre Sucesiones	4.096,6	0,9 %	4.162	0,9 %
Impuesto sobre el Juego y las Loterías	1.812,7	0,4 %	1.810	0,4 %
Otros impuestos regionales	1.205,6	0,3 %	1.140	0,2 %
<b>Total ingresos impositivos de los gobiernos regionales</b>	<b>156.160,8</b>	<b>34,8 %</b>	<b>161.442</b>	<b>35,0 %</b>
<b>Gobiernos Locales</b>				
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	20.141,5	4,5 %	20.884	4,5 %
Impuesto sobre el Valor Añadido	2.900,6	0,6 %	2.952	0,6 %
Gewerbesteuerumlage	28.542,0	6,4 %	30.854	6,7 %
Impuesto sobre la Tierra	10.247,2	2,3 %	10.375	2,2 %
Otros Impuestos Locales	565,3	0,1 %	565	0,1 %
<b>Total ingresos impositivos de los gobiernos locales</b>	<b>62.396,6</b>	<b>13,9 %</b>	<b>65.630</b>	<b>14,2 %</b>
<b>Total ingresos impositivos a todos los niveles</b>	<b>448.700,7</b>	<b>100,0 %</b>	<b>461.798</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: Federal Ministry of Finance.

procedente de varios impuestos sobre bienes de consumo (por ejemplo, el impuesto sobre gasolinas y gasóleos, sobre el tabaco, sobre el vino espumoso, sobre licores, sobre el café), impuestos sobre determinados tipos de transacciones (por ejemplo sobre pólizas de seguros, letras de cambio), impuestos sobre la energía eléctrica, derechos de aduana y varios otros de menor importancia.

Las regiones reciben en exclusiva el montante procedente de los impuestos sobre vehículos de tracción mecánica, el juego y la lotería, la cerveza, las transmisiones de bienes inmuebles, sucesiones y protección contra el fuego. Finalmente, los ingresos por impuestos que reciben exclusivamente los municipios son los derivados del impuesto sobre la tierra y varios otros de menor cuantía sobre ciertos bienes de consumo, bienes de lujo y perros.

El Cuadro 2 proporciona una visión general sobre las fuentes de ingreso de los diferentes niveles de gobierno. Las cifras muestran que, aproximadamente, la mitad de la recaudación total por impuestos va a parar al gobierno federal<sup>9</sup>, el 35% a las regiones y el 15% a los gobiernos locales.

### **3.- El Sistema de Nivelación Fiscal.**

Los Sistemas de Nivelación Fiscal tienen dos dimensiones: vertical y horizontal. En lo que sigue, nos centraremos en la dimensión horizontal. No obstante, como quedará patente más abajo, los elementos de la nivelación horizontal y vertical interactúan en el sistema germano.

El sistema de nivelación fiscal horizontal de las regiones germanas se articula en tres etapas. La primera tiene que ver con la distribución horizontal de la recaudación impositiva acordada para las regiones como grupo. La regla básica para la distribución de dicha recaudación es la distribución de acuerdo con el origen local. Esta regla se aplica a impuestos en los que la recaudación va a parar exclusivamente a las regiones, como el impuesto sobre los vehículos de tracción mecánica o sobre transmisiones de bienes inmuebles. El mismo criterio se utiliza para concretar la participación de cada región en el impuesto sobre la renta, donde el origen local se determina por la residencia del contribuyente, como se apuntó anteriormente. Para el impuesto sobre sociedades, es la ubicación de la sociedad la que determina la asignación de ingresos. Si la sociedad ejerce sus actividades en más de un estado, la recaudación se asigna de acuerdo con una fórmula basada en la nómina.

9) Debería tenerse en cuenta que la contribución germana al presupuesto de la UE es financiada por el gobierno federal. En 2006, la contribución (excluyendo los derechos de importación) fue equivalente al 4,1% del conjunto de ingresos por impuestos.

La distribución horizontal de la recaudación por IVA es diferente. En el caso del IVA, tiene menos sentido la distribución de acuerdo al origen local. Por ejemplo, si una región acoge una gran industria exportadora, los ingresos por IVA generados por las compañías locales pueden muy bien ser negativos. Además, parte de la recaudación total por IVA es recaudada como IVA sobre las importaciones. De nuevo, la asignación de ingresos de acuerdo con el origen local tiene poco sentido. El sistema de distribución de la recaudación del IVA estipulado en la Constitución germana incluye un primer mecanismo de nivelación fiscal horizontal. Su artículo 107(1) establece que, como máximo, se puede utilizar un 25% de la recaudación del IVA destinada a las regiones con propósitos de nivelación fiscal, mientras que el resto tiene que distribuirse sobre una base de renta *per cápita*. Los detalles del elemento de nivelación fiscal en la distribución de la recaudación del IVA están sujetos a la legislación federal ordinaria.

El elemento de nivelación fiscal en la distribución de la recaudación del IVA funciona como sigue. Todas las regiones cuyo

### Cuadro 3 Ingresos impositivos de las regiones.

En porcentaje de la media regional, antes y después de la distribución de los ingresos por IVA (2005).

Región	Antes de la distribución de los ingresos por IVA	Recibe pago por equiparación derivado del IVA	Después de la distribución de los ingresos por IVA
North Rhine-Westfalia	110,6 %	No	98,2 %
Bavaria	124,3 %	No	106,3 %
Baden Wuerttemberg	123,2 %	No	105,7 %
Lower Saxony	81,2 %	Sí	101,3 %
Hesse	129,1 %	No	109,2 %
Rhineland-Palatinate	96,9 %	Sí	91,5 %
Schleswig-Holstein	92,9 %	Sí	91,3 %
Saarland	83,1 %	Sí	91,1 %
Berlín	86,5 %	Sí	91,2 %
Hamburg	179,0 %	No	138,8 %
Bremen	101,5 %	No	92,7 %
Saxony	39,4 %	Sí	89,8 %
Saxony-Anhalt	33,1 %	Sí	89,6 %
Thuringia	40,1 %	Sí	89,8 %
Brandenburg	45,0 %	Sí	89,9 %
Mecklenburg-Western Pomerania	37,9 %	Sí	89,7 %

Fuente: Federal Ministry of Finance y elaboración propia.

ingreso *per cápita* en concepto de impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto sobre sociedades, participación en el *Gewerbesteuerumlage* y sus impuestos exclusivos estén por debajo de la media tienen derecho a transferencias del mecanismo de nivelación fiscal de la distribución de los ingresos por IVA. Hasta el 97% de la media estatal, se compensa el 95% de la diferencia en el ingreso *per cápita*. Por encima del 97%, la tasa de nivelación desciende desde el 95% hasta el 60%. Ello está sujeto a la restricción de que la totalidad de lo transferido en concepto de nivelación fiscal no exceda el 25% del ingreso por IVA adjudicado a las regiones. A medida que se reduce el porcentaje se reducen proporcionalmente todas las transferencias de nivelación. El Cuadro 3 proporciona una visión general del impacto fiscal del mecanismo de nivelación basado en los ingresos por IVA. Los ingresos impositivos de los municipios no están incluidos.

En 2005 el volumen global de transferencias de nivelación financiado por los ingresos derivados del IVA fue de 11,3 billones de euros. Diez regiones recibieron dichos pagos compensatorios<sup>10</sup>. El Cuadro 3 muestra que los ingresos *per cápita* derivados del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades, así como de los impuestos regionales exclusivos difieren considerablemente entre las regiones. Dichos ingresos *per cápita* van desde el 33,1% de la media regional en Saxony-Anhalt hasta el 179% en la región de Hamburg. Tras la distribución de los ingresos por IVA, las diferencias en ingreso *per cápita* vía impuestos son significativamente menores, oscilando desde el 89,6% en Saxony-Anhalt al 138,8% en Hamburg.

A esta primera etapa de nivelación fiscal horizontal le sigue una segunda. Esta segunda etapa es parecida a lo que habitualmente se denomina un mecanismo de nivelación fiscal clásico. Básicamente, se compara un indicador de capacidad fiscal con un indicador de necesidades fiscales y la diferencia es la base de las transferencias de nivelación. El indicador de capacidad fiscal (*Finanzkraftmesszahl*) de las regiones se calcula como sigue. Se suman en cada región todos los impuestos regionales, incluyendo los ingresos por IVA y el 64% de los ingresos por

10) Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg, Berlin and Mecklenburg-Vorpommern.

impuestos municipales normalizados en cada región. La normalización de ingresos locales por impuestos implica la aplicación de tipos impositivos normalizados a las bases del *Gewerbesteuerumlage* y del impuesto sobre la tierra, de tal manera que las diferencias en tipos impositivos locales no afecten a la capacidad fiscal de las regiones.

El indicador de necesidades fiscales (*Ausgleichsmesszahl*) de las regiones se calcula sobre la base del ingreso medio impositivo *per cápita* de todas ellas. Adicionalmente, los habitantes de las ciudades-región (Hamburg, Bremen y Berlin) se ponderan por un factor de 1,35. La idea que subyace a este privilegio es que el coste de la provisión de los bienes públicos es particularmente elevado en áreas muy densamente pobladas. Esta regla se ha discutido muy intensamente en la literatura sobre la cuestión, y parece difícil justificar empíricamente que exista una desventaja en el coste de la provisión de bienes públicos que esté relacionada con la densidad poblacional. Las regiones en las que las necesidades fiscales, medidas por el indicador anterior, están por debajo de la capacidad fiscal tienen derecho a recibir transferencias procedentes del mecanismo de nivelación fiscal. En consecuencia, las regiones cuya capacidad fiscal excede sus necesidades están obligadas a contribuir al sistema. Si la capacidad fiscal de una región está por debajo del 80% de sus necesidades fiscales, recibe el 75% de la diferencia hasta el límite del 80%. Por encima del 80%, la tasa de nivelación disminuye hasta el 44%.

Junto a esto, el mecanismo de nivelación fiscal incluye un recargo para las regiones en las que el crecimiento de los ingresos impositivos esté por encima de la media. El 12% del exceso de ingresos no se tiene en cuenta en la determinación de la capacidad fiscal. Este recargo se ha diseñado como un incentivo al incremento de los ingresos derivados de los impuestos locales.

El Cuadro 4 muestra los ingresos por impuestos de las regiones (excluyendo los municipios), en porcentaje de la media regional, antes y después de la nivelación fiscal. En total, las transferencias de nivelación en esta etapa ascendieron aproximadamente a 6,9 billones de euros, es decir, el 4,4% de los ingresos impositivos a disposición de las regiones.

**Cuadro 4**  
**Ingresos impositivos per cápita de las regiones.**  
 En porcentaje de la media regional, antes y después  
 de la equiparación fiscal (etapa 2) (2005).

Región	Antes de la equiparación fiscal	Después de la equiparación fiscal
North Rhine-Westfalia	98,2 %	96,8 %
Bavaria	106,3 %	97,0 %
Baden Wuerttemberg	105,7 %	94,9 %
Lower Saxony	101,3 %	103,6 %
Hesse	109,2 %	95,5 %
Rhineland-Palatinate	91,5 %	95,2 %
Schleswig-Holstein	91,3 %	94,0 %
Saarland	91,1 %	96,6 %
Berlín	91,2 %	128,6 %
Hamburg	138,8 %	127,5 %
Bremen	92,7 %	121,5 %
Saxony	89,8 %	102,0 %
Saxony-Anhalt	89,6 %	101,7 %
Thuringia	89,8 %	102,5 %
Brandenburg	89,9 %	101,7 %
Mecklenburg-Western Pomerania	89,7 %	102,7 %

Fuente: Federal Ministry of Finance.

Los datos del Cuadro 4 muestran que la segunda etapa de la nivelación fiscal también tiene un impacto significativo en la distribución horizontal de la recaudación por impuestos. En particular, las ciudades-región de Berlín y Bremen se benefician del sistema de nivelación. Resulta interesante el hecho de que los ingresos de las regiones contribuyentes al sistema, en particular Bavaria, Baden Wuerttemberg y Hesse, caen por debajo de la media mientras, por ejemplo, todas las “nuevas” regiones de Alemania del Este acaban por encima. Hay que resaltar, sin embargo, que los datos del Cuadro 4 excluyen los municipios. Sus ingresos se consideran en la determinación de las transferencias de nivelación. Como es de esperar, la cantidad con ingresos municipales en las regiones contribuyentes al sistema es mucho mayor que en otras regiones, en particular las de Alemania del Este.

La tercera etapa de la nivelación fiscal está basada en las denominadas transferencias suplementarias (*Bundesergänzungszuweisungen*), financiadas por el gobierno federal. Si las regiones no obtienen un montante que ascienda al 99,5% de su indicador de necesidades fiscales tras las dos primeras etapas de nivelación fiscal,

entonces reciben transferencias adicionales del gobierno federal. Estas transferencias adicionales cierran el 77,5% de la brecha entre el ingreso real y el límite del 99,5%. Junto a esto, existen tres tipos adicionales de transferencias del gobierno central. En primer lugar, las regiones más pequeñas reciben transferencias por los costes de gobierno. La idea que está detrás de estas transferencias es la existencia de costes fijos a la hora de gobernar una región, lo que da lugar a necesidades fiscales más elevadas por habitante en las más pequeñas. En segundo lugar, algunas regiones reciben transferencias para compensarlas de problemas particulares de desempleo estructural. Finalmente, hay un programa muy importante de transferencias diseñado para apoyar a las regiones situadas en el territorio de la antigua República Democrática Alemana. Hasta el año 2019, estas regiones recibirán transferencias especiales del gobierno federal, que ascienden actualmente a 10,5 billones de euros y descenderán paulatinamente hasta que desaparezcan en 2019.<sup>11</sup> Estas transferencias tienen como finalidad ayudar a estas regiones a cerrar la brecha de infraestructura y a

**Cuadro 5**  
**Ingresos impositivos per cápita de las regiones.**  
 En porcentaje de la media regional, antes y después de las transferencias suplementarias (etapa 3 del proceso de nivelación fiscal) (2005).

Región	Antes de las transferencias suplementarias	Después de las transferencias suplementarias
North Rhine-Westfalia	96,8 %	88,6 %
Bavaria	97,0 %	88,9 %
Baden Wuerttemberg	94,9 %	86,9 %
Lower Saxony	103,6 %	96,0 %
Hesse	95,5 %	87,5 %
Rhineland-Palatinate	95,2 %	89,5 %
Schleswig-Holstein	94,0 %	88,3 %
Saarland	96,6 %	93,6 %
Berlín	128,6 %	157,3 %
Hamburg	127,5 %	116,7 %
Bremen	121,5 %	124,3 %
Saxony	102,0 %	132,0 %
Saxony-Anhalt	101,7 %	133,8 %
Thuringia	102,5 %	133,6 %
Brandenburg	101,7 %	129,9 %
Mecklenburg-Western Pomerania	102,7 %	134,7%

Fuente: Federal Ministry of Finance.

11) Este programa de transferencias se denomina El Pacto Germano por la Solidaridad II (Basket 1).

compensar el menor nivel de ingresos (en términos relativos) derivados de los impuestos municipales. El Cuadro 5 muestra cómo afecta esta tercera etapa a las diferencias entre las regiones en montante *per cápita* frente a los ingresos impositivos.

Resulta sorprendente que, tras el proceso completo de nivelación, los recursos financieros *per cápita* de las regiones del Este son significativamente superiores a los de la mayoría de las situadas en la antigua Alemania Occidental. Por ejemplo, antes de la distribución de los ingresos por IVA, el ingreso *per cápita* derivado de los impuestos directos en la región de Mecklenburg-Western Pomerania es del 37,9% de la media regional, el segundo más bajo de todas las regiones. Después del proceso completo de nivelación fiscal, esta misma región alcanza el 134,7%, el más elevado de todos, excepción hecha de las ciudades-región. Por supuesto, esta circunstancia es, parcialmente, el resultado de las generosas transferencias suplementarias realizadas por el gobierno federal, especialmente a las regiones del Este.

## **4.- Crítica al Sistema Alemán de Federalismo Fiscal y Nivelación Fiscal.**

La asignación de competencias impositivas, la distribución de la recaudación de los impuestos y el sistema de nivelación fiscal en Alemania son duramente criticados, en particular por los economistas. La crítica del sistema se centra en los siguientes puntos:

1. El sistema de nivelación fiscal existente no es transparente y en parte es injusto.
2. La asignación de competencias en material impositiva concede muy poca autonomía fiscal a las regiones. En particular, carecen de la potestad de modificar los tipos impositivos.
3. El sistema de nivelación fiscal destruye los incentivos de los gobiernos regionales a incrementar el nivel de ingresos impositivos generado a escala local.



4. Muchas regiones están fuertemente endeudadas y confían más en que el gobierno central les saque de su apuro que en el recorte de sus gastos.

#### **4.1. Falta de transparencia y justicia.**

Hay varios aspectos del actual sistema de nivelación fiscal que son objeto de crítica por hacer el sistema no transparente e injusto. Una primera cuestión es la distribución horizontal de los ingresos procedentes del IVA. Como se puso de manifiesto anteriormente, el 75% de los ingresos del IVA asignado a las regiones, como grupo, se distribuye sobre una base *per cápita*, mientras que el 25% restante se utiliza para financiar las transferencias de nivelación a las regiones con baja capacidad fiscal. Este mecanismo oscurece la verdadera cantidad a redistribuir en el sistema. Sería más transparente distribuir la totalidad de los ingresos por IVA sobre una base *per cápita* y determinar posteriormente las asignaciones de nivelación.

Otro aspecto del sistema ampliamente criticado es que el número de habitantes de las ciudades-región densamente pobladas está ponderado por un factor de 1,35 a la hora de determinar sus necesidades fiscales, en la segunda etapa del proceso de nivelación fiscal. Al mismo tiempo, el número de habitantes de los estados con muy baja población se ponderan con factores comprendidos entre 1,02 y 1,05, pero esta ponderación únicamente se aplica a aquella parte del proceso de nivelación que está basado en la capacidad fiscal municipal. La ponderación especial de las ciudades-región es defendida con dos argumentos: el primero es que en las ciudades existen mayores costes en la provisión de los bienes públicos, como se mencionó anteriormente. El segundo hace referencia a las externalidades positivas de la provisión de bienes públicos realizada por las ciudades-región a las regiones vecinas. Las ponderaciones especiales de las regiones con muy baja densidad poblacional también se justifican por los altos costes de provisión de bienes públicos.

Estos argumentos no resultan muy convincentes. Resulta obvio que las externalidades se tratan mejor en negociaciones bilaterales entre las regiones vecinas. Es difícil encontrar empíricamente una relación positiva o en forma de U entre la densidad poblacional y la

provisión de bienes públicos, de tal manera que las ponderaciones conducen a efectos redistributivos que parecen injustos. En todo caso, las ponderaciones poblacionales especiales para algunas regiones disminuyen la transparencia del sistema.

#### **4.2. Demasiada poca autonomía fiscal para las regiones.**

El hecho de que las regiones alemanas casi no tengan posibilidad de modificar sus ingresos mediante el ajuste de sus tipos impositivos o sus bases imponibles, independientemente, genera varios problemas. En primer lugar, una de las principales ventajas de un sistema federal es que las diferentes regiones de una federación puedan decidir la provisión de diferentes paquetes de bienes públicos e impuestos, de tal manera que los ciudadanos puedan emigrar a las regiones que oferten el paquete que desean. Este proceso de "*voting by feet*" lleva a que los gobiernos regionales compitan entre sí y les fuerza a esforzarse de acuerdo con las preferencias de sus habitantes. Otra ventaja del sistema federal es que, en comparación con los estados unitarios, se puede llevar a cabo un mejor emparejamiento entre el grupo de habitantes que disfrutan de las ventajas de la provisión de bienes públicos y el grupo de contribuyentes que los financia. Si aquellos que se benefician de un proyecto público son conscientes de que tendrán que financiarlo vía mayores impuestos si se lleva a cabo, las decisiones políticas acerca de dichos proyectos mejoran. Si los gobiernos regionales sólo pueden modificar el gasto público pero no tienen la posibilidad de modificar discrecionalmente la carga impositiva, las ventajas de una estructura federal no se pueden explotar y las decisiones políticas se distorsionan.

Por supuesto, la autonomía fiscal también implica la aparición de diferencias entre regiones en niveles de imposición y provisión de bienes públicos. Los opositores a una mayor autonomía fiscal de las regiones objetan que es deseable cierta estandarización y uniformidad de bienes públicos en toda la nación. Hasta cierto punto esto es razonable, pero si se piensa que el grado de diferenciación óptimo en lo relativo a imposición y provisión de bienes públicos en un país debe ser nulo el tener un estado federal tiene poco sentido.

#### **4.3. Efecto incentivador adverso de la nivelación fiscal.**

El montante de ingresos por impuestos generado en una región está influenciado en muchos sentidos por el comportamiento del

gobierno regional. Primeramente, bases imponibles como la renta o los beneficios pueden estar influenciadas por la inversión en infraestructura y otros tipos de gasto público productivo. En segundo lugar, si la administración de los impuestos es llevada a cabo por las regiones, como en Alemania, los gobiernos regionales tienen cierta libertad en la recaudación de impuestos. Incluso en ausencia de nivelación fiscal, pueden surgir problemas de incentiación si los gobiernos regionales comparten con el gobierno federal los ingresos derivados de los impuestos locales. La razón es que sólo parte de los ingresos impositivos recaudados van a parar al presupuesto del gobierno regional. Pero si el reparto de ingresos se combina con un sistema de nivelación fiscal, entonces pueden surgir graves problemas de incentiación.<sup>12</sup> Estos problemas de incentivos pueden ilustrarse considerando la forma en cómo afectaría un hipotético incremento en los ingresos impositivos recaudados por un gobierno regional en el presupuesto de la región y los municipios de la misma tras la nivelación fiscal. El Cuadro 6 muestra el impacto de un incremento

**Cuadro 6**  
**Impacto de un incremento de 1.000 euros**  
**en la recaudación por impuestos en los presupuestos**  
**de los gobiernos regionales y locales.**

Región	Ingresos después de reparto de ingresos	Ingresos después de la equiparación fiscal
North Rhine-Westfalia	575	298
Bavaria	575	238
Baden Wuerttemberg	575	230
Lower Saxony	575	116
Hesse	575	199
Rhineland-Palatinate	575	87
Schleswig-Holstein	575	82
Saarland	575	69
Berlín	575	217
Hamburg	575	88
Bremen	575	89
Saxony	575	88
Saxony-Anhalt	575	76
Thuringia	575	76
Brandenburg	575	77
Mecklenburg-Western Pomerania	575	72

Fuente: Fehr and Tröger (2003).

12) Barette *et al* (2002) muestran que los efectos incentivadores adversos de la nivelación fiscal sobre la recaudación de impuestos también pueden ser observados empíricamente.

de 1.000 euros en los ingresos derivados del impuesto sobre las rentas del trabajo, tal y como calcularon Fehr y Tröger (2003).

En primer lugar, nótese que, debido al reparto de ingresos, sólo el 57,5% del ingreso adicional va a parar a los presupuestos regionales y locales, mientras que el resto se dirige al presupuesto federal. Pero el sistema de nivelación fiscal reduce aún más la parte del ingreso adicional que recaja en la región. Dependiendo del tamaño de la región, el tipo impositivo global sobre el ingreso adicional oscila entre el 70% en Nordrhein-Westfalen y algo más del 90% para la mayoría de las regiones más pequeñas.<sup>13</sup>

Como se puso de manifiesto en el apartado introductorio, el actual sistema de nivelación fiscal en Alemania es el resultado de un largo y controvertido debate sobre la reforma, desencadenado por una resolución de la Corte Constitucional en 1999 que ponía de manifiesto que el sistema de nivelación que existía previamente era parcialmente incompatible con la Constitución. Uno de los objetivos de la reforma era la mejora de los incentivos a la generación de ingresos impositivos a escala regional. Los cálculos presentados anteriormente muestran, sin embargo, que el éxito fue escaso.<sup>14</sup>

#### ***4.4. La deuda gubernamental regional y el problema del rescate.***

Un problema específico del federalismo fiscal en Alemania es el hecho de que algunos gobiernos regionales han acumulado elevados niveles de deuda y tienen importantes déficit presupuestarios. El Cuadro 7 muestra los niveles de déficit presupuestario *per cápita* en porcentaje sobre los ingresos impositivos regionales. Dicho cuadro pone de manifiesto la existencia de un considerable grado de heterogeneidad en los niveles de deuda. A excepción de Saxony, todas las regiones de Alemania del Este han acumulado niveles de deuda que exceden los de los estados de Alemania Occidental en muchos casos. También

13) El Consejo Alemán de Expertos Económicos ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones el hecho de que el sistema de nivelación fiscal da lugar a débiles incentivos al incremento de las bases imponibles locales. Además, estos incentivos son asimétricos. Las regiones pobres tienen los menores incentivos. Este aspecto tiende a perpetuar la divergencia económica entre las regiones. Véase Council of Economic Experts (2001), págs. 330-334.

14) Fehr y Tröger (2003) muestran que los tipos impositivos implícitos en los ingresos regionales no eran significativamente más elevados antes de la reforma.

**Cuadro 7**  
**Deuda per cápita y déficit presupuestario**  
**de los gobiernos regionales.**  
 En porcentaje de los ingresos impositivos estatales en 2004.

Región	Deuda per cápita de los gobiernos regionales (euros)	Déficit presupuestario en porcentaje sobre los ingresos impositivos regionales
North Rhine-Westfalia	7.004	25,1 %
Bavaria	2.906	2,8 %
Baden Wuerttemberg	4.108	10,0 %
Lower Saxony	6.819	20,2 %
Hesse	5.994	8,8 %
Rhineland-Palatinate	6.872	18,0 %
Schleswig-Holstein	7.761	33,0 %
Saarland	7.803	40,7 %
Berlín	15.907	38,0 %
Hamburg	11.721	8,5 %
Bremen	17.013	74,3 %
Saxony	3.949	-1,1 %
Saxony-Anhalt	8.509	23,7 %
Thuringia	7.164	16,6 %
Brandenburg	7.089	8,4 %
Mecklenburg-Western Pomerania	7.143	11,8 %

Fuente: Federal Ministry of Finance y elaboración propia.

se puede apreciar que existe una elevada heterogeneidad en los déficit presupuestarios.

La deuda acumulada por las regiones da lugar a dos problemas principales del federalismo fiscal en Alemania. El primer problema está relacionado con las obligaciones germanas en el contexto de la Unión Monetaria Europea. El Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento requiere que la sumas de los déficit presupuestarios federal, regional y local<sup>15</sup> no excedan el 3% del PIB, una regla que Alemania ha violado permanentemente desde 2002. Si Alemania no reduce sus déficit en el sector público por debajo del límite del 3% con fecha 2007, puede enfrentarse a sanciones. Es claro que el gobierno federal por sí solo no puede asegurar que el sector público, como un todo, no exceda este techo de déficit presupuestario. Esto lleva a la cuestión de cómo el gobierno federal puede hacer frente a su responsabilidad con la Comisión Europea y los países miembros de la UME. Una cuestión relacionada con ésta hace referencia a cómo se distribuirá entre el gobierno federal y las

15) Los déficit del Sistema de Seguridad Social se clasifican como déficit del gobierno federal.

regiones la carga de posibles sanciones financieras por la violación del Pacto Estabilidad y Crecimiento.

El segundo problema es que varias regiones persiguen políticas fiscales insostenibles incluso en el corto-medio plazo. Esta circunstancia genera la cuestión de cómo el gobierno federal y los demás gobiernos regionales deberían reaccionar en el supuesto de una crisis fiscal de una región individual. En el pasado, ha habido dos casos en los que las regiones pidieron ayuda al gobierno central por ser incapaces de mantener su solvencia: Bremen y Saarland. En ambos casos, la Corte Constitucional decidió que el gobierno central y las demás regiones estaban obligados, colectivamente, a dar ayudas en forma de transferencias para la consolidación fiscal. Bremen y Saarland son regiones pequeñas, por lo que ayudarlas desde el gobierno central era una carga relativamente fácil de llevar. Sin embargo, recientemente, Berlin también solicitó transferencias adicionales del gobierno central, y otras regiones podrían seguirle.

En el caso de Bremen y Saarland, la Corte Constitucional obligó al gobierno federal a ayudarles, pero también puso de manifiesto que la solidaridad de la federación tiene límites. La Corte Constitucional está tratando actualmente la cuestión de la ayuda financiera a Berlin. Por el momento, está por ver si se reafirmará en sus resoluciones anteriores, de acuerdo con las cuales, en esencia, el gobierno federal y la comunidad de regiones tienen que sacar de apuros a los gobiernos regionales insolventes. Sin embargo, la dimensión del problema –tras Berlin, otras regiones probablemente van a enfrentarse a dificultades similares– sugiere la búsqueda de otras soluciones distintas a los rescates más o menos incondicionales.

Debería tenerse en cuenta que el problema del rescate está relacionado con la cuestión de la autonomía en materia de impuestos. Sin ella, las regiones con déficit elevados únicamente pueden recurrir al recorte de gastos para mejorar su situación financiera. Por tanto, la introducción de una mayor autonomía en materia impositiva también facilitaría la solución al problema de las crisis financieras regionales.<sup>16</sup>

16) Para una discusión del problema de las crisis financieras de las regiones véase también el Comité Científico Consultivo del Ministerio de Hacienda federal (2005).

## 5.- La Reforma del Sistema.

Tal y como se puso de manifiesto en la introducción, la mayor parte de la reciente reforma del sistema de nivelación fiscal entró en vigor en 2005. Sin embargo, el sistema actual está siendo duramente criticado y el debate sobre la reforma del federalismo fiscal en Alemania continúa. En 2005, la nueva coalición gubernamental decidió acometer una seria reforma de varios aspectos del sistema federal. Inicialmente, el plan consistía en excluir de la reforma las relaciones fiscales federales, pero las presiones desde dentro de los partidos de la coalición, así como desde los partidos de la oposición, llevaron a la decisión de i) incluir algunos cambios en la Constitución Fiscal en la primera etapa de la reforma del sistema de federalismo fiscal y ii) comenzar las negociaciones sobre una reforma más a fondo de dicho sistema. La primera etapa de la reforma fue decidida por el Parlamento Federal Alemán (*Bundestag*) y la Segunda Cámara (*Bundesrat*) en el verano de 2006. En lo que se refiere a la Constitución Fiscal, los cambios más relevantes fueron que a) en el futuro las regiones pueden establecer individualmente el tipo impositivo del impuesto sobre transacciones de bienes inmuebles y b) el establecimiento de una regla por la cual la carga financiera de potenciales multas por la violación del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento se distribuye entre el gobierno federal y las regiones. Estos son pequeños pasos, pero, en particular, la introducción de autonomía en materia de tipos impositivos en el ámbito de las transacciones inmobiliarias ha sido muy bienvenida por los defensores de una mayor autonomía regional en el ámbito impositivo y la han calificado como un paso en la dirección adecuada.

Las negociaciones en la siguiente etapa de la reforma, que incluirá una modificación del sistema de nivelación fiscal, probablemente comenzarán en otoño de 2006. El debate probablemente se va a centrar en las siguientes cuestiones:

1. Una reducción del nivel de nivelación fiscal.
2. Un incremento de la autonomía en materia impositiva a escala regional y local.
3. Una reestructuración territorial de las regiones alemanas.

A continuación se discuten, por orden de mención, cada una de estas cuestiones.

### **5.1. Una reducción del grado de nivelación fiscal.**

Una posibilidad de reforma del sistema de federalismo fiscal es la reducción del grado de nivelación fiscal. Por ello, no resulta sorprendente que ésta sea la dirección defendida con más ímpetu por las regiones contribuyentes netas al mecanismo de nivelación, en particular Bavaria y Baden Wuerttemberg. Dos son los argumentos que se esgrimen en favor de esta opción. En primer lugar, los contribuyentes netos argumentan que el sistema de nivelación fiscal es injusto porque invierte parcialmente el *ranking* en capacidad fiscal. Algunas de las regiones más pobres, y en particular las regiones del Este, que se caracterizan por una capacidad fiscal muy baja antes de la nivelación, alcanzan tras ella un montante *per cápita* que es mucho mayor que el de los principales contribuyentes netos. Por supuesto, debe tenerse en cuenta que ésta es, principalmente, una consecuencia de la tercera etapa del proceso de nivelación, que se financia por el gobierno central.

Un segundo argumento expuesto en favor de la reducción del grado de nivelación fiscal es que el actual sistema da lugar a incentivos adversos. Como se puso de manifiesto en el epígrafe 4.3., los incentivos de las regiones individuales a incrementar los ingresos vía impuestos en su territorio están limitados porque, a pesar del sistema de nivelación fiscal, una gran parte de estos ingresos adicionales van a parar al gobierno central o a los gobiernos de otras regiones. Esta circunstancia no sólo es problemática por cuestiones de administración impositiva sino que también implica la dificultad para los gobiernos regionales individuales de mejorar el nivel de bienestar económico dentro de la región. Por ejemplo, si un gobierno regional decide incrementar su gasto en inversión en infraestructura o en educación para aumentar el crecimiento económico local, tendrá dificultades para financiar su gasto. A medida que aumenta la renta de la población local mayor recaudación impositiva se generará, pero la mayor parte de ella redundará en los presupuestos de otras regiones, así como en el del gobierno central, vía mecanismo de nivelación fiscal. Una reducción del grado de nivelación elevaría los incentivos a



generar más ingresos derivados de los impuestos y a incrementar la producción y el empleo local.

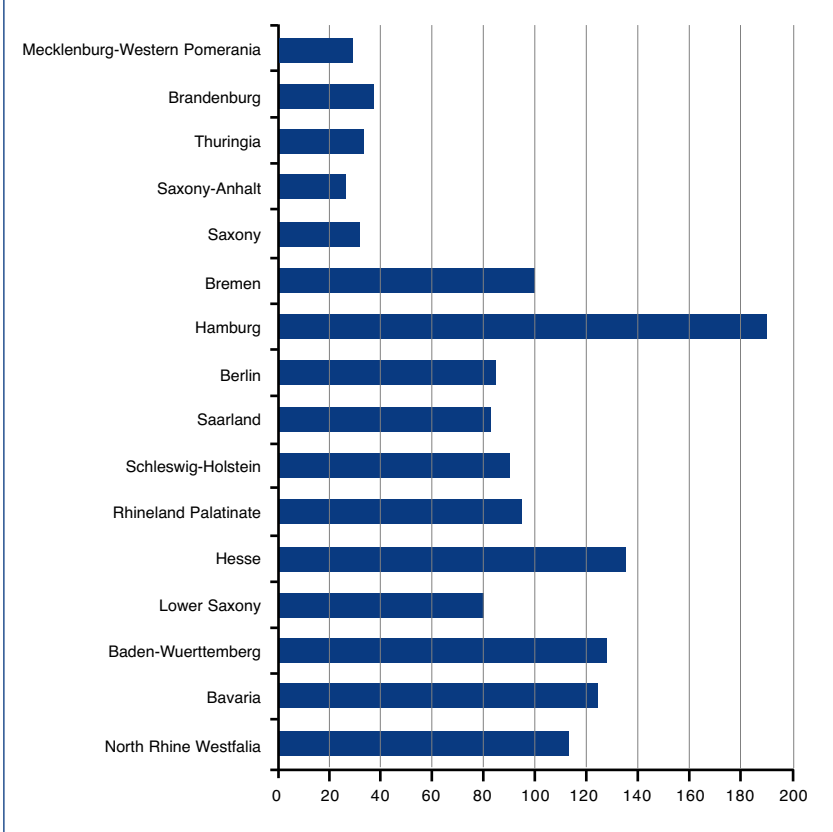
El argumento del incentivo también genera cuestiones de justicia. Las regiones con mejor salud económica, que son contribuyentes netos al sistema de nivelación, argumentan que están siendo penalizadas por la efectividad de sus políticas económica y fiscal en el pasado. También se quejan de que las regiones más pobres no han realizado los ajustes, impopulares pero necesarios, para mejorar su situación económica. Por supuesto, las regiones más pobres argumentan que sus problemas financieros son consecuencia de problemas económicos independientes de las políticas que realizan. Afirman que una reducción en las transferencias de nivelación sería incompatible con el principio constitucional de mantener condiciones de vida equivalentes en toda Alemania, ya que tal reducción incrementaría las disparidades económicas en el país y haría imposible que las regiones más desfavorecidas cumplan sus funciones constitucionales.

### ***5.2. Un incremento de la autonomía en materia impositiva a escala regional y local.***

Una segunda cuestión en el debate de reforma es la propuesta de incremento del grado de autonomía en materia de impuestos a escala estatal. Las principales razones esgrimidas en defensa de una mayor autonomía se han discutido anteriormente. Sin embargo, la cuestión radica en cómo ésta puede implementarse. Una opción ampliamente discutida es la abolición del sistema de reparto de ingresos y su sustitución por un sistema basado en una estricta separación de las fuentes de ingreso. Dado que las fuentes de ingreso compartidas, en particular la imposición sobre la renta y el IVA, son, con mucho, las más cuantiosas, la introducción de un sistema de separación implicaría un cambio radical en la Constitución Fiscal. La única manera coherente de introducir dicho sistema de separación de ingresos sería asignar la imposición sobre la renta a las regiones y convertir el IVA en un impuesto federal.

Tal cambio daría lugar a varios problemas. El más importante es que las diferencias entre las regiones, en lo que a ingresos derivados de la imposición sobre la renta se refiere, serían dramáticas. El

### Cuadro 8 Distribución hipotética de los ingresos procedentes de la imposición directa, en porcentaje de la media nacional (2005).



Fuente: Federal Ministry of Finance y elaboración propia.

Cuadro 8 muestra tales diferencias, en términos *per cápita*, para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre sociedades y el reparto estatal del *Gewerbesteuerumlage*. Los ingresos oscilan entre el 25% de la media nacional para Saxony-Anhalt hasta cerca del 130% para las regiones más ricas (Bavaria y Baden-Wuerttemberg). La ciudad-región de Hamburg alcanza el 190% de la media nacional.

Las cifras muestran que la introducción de un sistema de separación de ingresos llevaría a un drástico desequilibrio fiscal horizontal, en particular entre las regiones del Este y del Oeste. De alguna manera, un sistema de nivelación fiscal basado en la

capacidad fiscal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y sobre las sociedades podría aliviar este problema, pero es bastante improbable que llegase a una distribución *per cápita* más o menos equitativa de los ingresos derivados de los impuestos. Sería realmente difícil replicar la distribución actual, en la que las regiones de Alemania Oriental terminan con un ingreso *per cápita* superior al de la mayoría de las de Alemania Occidental.

Sin embargo, existen formas menos radicales de incrementar la autonomía de las regiones en materia de impuestos. Una posibilidad podría ser el mantenimiento del actual sistema de reparto de ingresos procedentes de los impuestos federales sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades, y reducir el nivel de imposición para permitir un recargo en la imposición sobre la renta con tipo variable. El gobierno federal podría ser compensado por la pérdida de ingresos mediante una participación más elevada en los ingresos derivados de la imposición sobre la renta o en el IVA. Ello supondría un incremento gradual de la autonomía en esta materia. La complejidad del sistema impositivo ciertamente aumentaría, pero este planteamiento evitaría un incremento desmesurado en los desequilibrios fiscales horizontales.

Otra propuesta, más modesta pero quizás más pragmática, consistiría en permitir a las regiones modificar los tipos de todos los impuestos cuyos ingresos reviertan en su totalidad en ellas. Una autonomía en materia impositiva que no incluya la imposición sobre la renta puede ser considerada insuficiente, pero la ventaja de esta propuesta es que no provocará desequilibrios horizontales adicionales en la capacidad fiscal.

### **5.3. La reestructuración territorial de las regiones alemanas.**

Otra opción de reforma que viene siendo discutida desde la creación de la República Federal de Alemania en 1949 es la reestructuración territorial de las regiones alemanas.<sup>17</sup> En primer lugar, algunas regiones parecen no tener los recursos necesarios para alcanzar sus tareas constitucionales, así como para cumplir sus obligaciones con la Unión Europea. En segundo lugar, el incremento de 11 a 16 en el número de regiones tras la unificación hace más

17) Véase Watts y Hobson (2000, pág. 49).

difícil la coordinación política entre ellas. En tercer lugar, muchas áreas urbanas sobrepasan los límites de las regiones, lo que hace más difícil el desarrollo económico de las mismas. Y en cuarto y último lugar, se ha argumentado que las disparidades económicas entre las regiones incrementan el coste de llevar a cabo la tarea constitucional relativa a la equivalencia de las condiciones de vida.

El objetivo de una reestructuración territorial sería, inicialmente, la fusión de algunas de las regiones más pobres y pequeñas para crear entidades más grandes y más estables en materia financiera. Sin embargo, tal reestructuración se enfrenta a considerables obstáculos económicos y políticos. Primeramente, las fusiones de regiones son impopulares. En 1996 fracasó un intento de fusión de Berlín y Brandenburg por el rechazo en *referéndum* de la población de Brandenburg. En segundo lugar, muchas de las fusiones consideradas serían fusiones de dos o tres regiones igualmente pobres, y no está claro que fusiones de este tipo generen entidades con más capacidad para llevar a cabo sus tareas. Al mismo tiempo, es muy probable que las fusiones entre regiones con diferentes niveles de renta sean rechazadas por la población de la región más rica. En consecuencia, parece improbable que en el futuro cercano se haga realidad una reestructuración territorial.

## **6.- Conclusiones.**

El sistema germano de federalismo fiscal está en estado de transición permanente. En la Alemania Occidental previa a la unificación, el elevado grado de nivelación fiscal y el reducido nivel de autonomía fiscal pudo mantenerse a pesar de sus obvios problemas y desventajas en términos de transparencia e incentivos. Sin embargo, en la Alemania reunificada las disparidades económicas entre las regiones se han hecho muy grandes y parece que van a persistir. En este contexto, se hace cada vez más difícil el mantenimiento de un sistema de nivelación fiscal que casi no deja espacio a las diferencias en capacidad fiscal entre las regiones y que no permite su autonomía en materia impositiva. No hay duda de que en el futuro seguirá habiendo importantes transferencias fiscales a favor de las regiones más pobres, ya que los contribuyentes netos son una minoría y sus intentos de reducir el

volumen de las transferencias de nivelación tendrán enfrente una considerable resistencia. En consecuencia, parece que los defensores de una menor nivelación fiscal y una mayor autonomía regional en materia de impuestos tendrán que llegar a acuerdos institucionales en los que las regiones más pobres también tengan posibilidad de beneficiarse de un federalismo fiscal más “competitivo”.

## **Bibliografía.**

- BARETTI, C., HUBER, B. y LICHTBLAU, K. (2002): “A tax on tax revenue: Incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany”, *International tax and Public Finance*, 9, págs. 631-649.
- BOADWAY, R. y WATTS, R. L. (2004): “Fiscal Federalism in Canada, the USA, and Germany”, Working Paper 2004 (6), IIGR, Queen’s University.
- COUNCIL OF ECONOMIC EXPERTS (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2001): *Report 2001/2002, Für Stetigkeit – gegen Aktionismus*.
- FEHR, H. y TRÖGER, M. (2003): “Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit”, *Vierteljahreshfte zur Wirtschaftsforschung*, 72, págs. 391-406.
- LOSCO, V. (sin fecha): *Competition and Equiparación: Rethinking German federalism after Recent Legislative reform*, manuscrito sin publicar.
- SCIENTIFIC ADVISORY COMMITTEE OF THE FEDERAL MINISTRY OF FINANCE (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen) (2005) *Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten*, April 2005.
- WATTS, R.L. y HOBSON, P. (2000): “Fiscal Federalism in Germany”, Working Paper, Quenn’s University, Kingston, Ontario, and Acadia University, Wolfville, Nova Scotia.
- WERNER, J. (2003): “The German Fiscal federalism in a State of Flux”, Discussion paper, University of Frankfurt.

