

Fedea Policy Papers - 2017/01

**La financiación regional en Alemania y en España:  
Una perspectiva comparada**

Angel de la Fuente  
(FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC))

**fedea**

# La financiación regional en Alemania y en España: Una perspectiva comparada

Angel de la Fuente\*  
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Enero de 2017

## 1. Introducción

La presente nota es un resumen en castellano de los principales resultados de un estudio reciente elaborado por de la Fuente, Thöne y Kastrop (2016) en el que se ofrece una comparación detallada entre los sistemas de financiación regional alemán y español y sus resultados financieros, así como una valoración de los mismos dentro del marco de los principios generales de la teoría del federalismo fiscal. El trabajo fue preparado a instancias de BBVA Research con el objetivo de extraer del análisis de la experiencia de ambos países algunas lecciones que puedan resultar de utilidad para mejorar sus respectivos sistemas.

## 2. Estructura comparada de los sistemas alemán y español de financiación regional

La estructura básica de los sistemas alemán y español de financiación regional es muy similar. Para describirla, resultará útil centrarnos en cuatro componentes fundamentales de tales sistemas. El primero es el reparto de recursos y competencias tributarias entre los distintos niveles de la administración y los distintos territorios que determina los ingresos tributarios potenciales o *capacidad fiscal* de cada administración y su nivel de autonomía de ingreso. El segundo es una fórmula que determina las *necesidades de gasto* u objetivos de nivelación. Esta fórmula nos dice como habría que repartir idealmente los recursos disponibles entre regiones para que todas ellas pudiesen ofrecer una misma cesta estándar de bienes y servicios públicos. En ambos países, esta regla se instrumenta a través de una variable de *población ajustada* que sustituye a la población real de cada territorio a efectos de muchos de los cálculos que exige el sistema de financiación para repartir los recursos disponibles entre comunidades autónomas o estados federados (*Länder*). Los dos últimos elementos son una serie de transferencias que fluyen horizontalmente (entre regiones) y verticalmente (de la administración central hacia las regiones). Su objetivo principal es el de igualar los recursos con los que cuentan territorios con distintos niveles de renta para prestar los servicios de su competencia– o lo que viene a ser lo mismo, el de reducir las discrepancias existentes entre la capacidad fiscal de cada territorio y sus necesidades de gasto.

En el resto de esta sección iremos pasando revista a los distintos elementos de los sistemas de financiación regional alemán y español. Como se irá viendo, algunos de los elementos de los dos sistemas son muy similares entre sí. En otros aspectos, sin embargo, existen diferencias importantes entre los dos países que tienen efectos apreciables sobre sus resultados financieros.

---

\* Agradezco los comentarios y sugerencias de Pep Ruiz.

## 2.1. El reparto de competencias y recursos tributarios entre administraciones

El reparto de los recursos tributarios entre los distintos niveles de la administración pública es muy similar en Alemania y en España. Tras dejar en algunos casos una pequeña participación para los municipios, la administración central y el conjunto de los gobiernos regionales se reparten a partes aproximadamente iguales los rendimientos de los principales impuestos, quedándose los segundos en exclusiva con ciertos tributos menores y la primera con alguno más importante. En ambos países, el IRPF y el IVA son impuestos compartidos, mientras que patrimonio, sucesiones, los tributos sobre el juego y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales están cedidos a las regiones. La principal diferencia es que en Alemania los rendimientos de los impuestos especiales corresponden al Gobierno federal (excepto el que grava la cerveza) y el impuesto de sociedades se comparte con las regiones mientras que en España es al revés.

El reparto entre los *Länder* de sus participaciones en los principales impuestos compartidos se realiza de acuerdo con un criterio de residencia. En el caso del IRPF se tiene en cuenta la residencia del declarante, al igual que en España, mientras que los rendimientos del impuesto de sociedades se territorializan en base a la distribución regional de las nóminas de las empresas. El tramo regional del IVA, sin embargo, se reparte con criterios muy distintos en los dos países. Mientras que en España los rendimientos de este impuesto se distribuyen en proporción al consumo interior, en Alemania el reparto del IVA contiene, como veremos más adelante, un importante componente redistributivo que favorece a los estados más pobres.

Otra diferencia significativa entre los dos países es que la capacidad normativa sobre los principales impuestos está mucho más centralizada en Alemania que en España. Mientras que en nuestro país las comunidades autónomas pueden fijar con pocas restricciones las escalas de gravamen de los tributos que les han sido cedidos totalmente y la del tramo autonómico del IRPF, en Alemania los impuestos más importantes se regulan en todo el país por una normativa uniforme dictada por la Federación. Por otra parte, la regulación de todas aquellas figuras tributarias cuyos rendimientos corresponden al menos parte a los *Länder* ha de ser ratificada por la cámara alta del Parlamento alemán o *Bundesrat*, que está integrada por delegaciones de los gobiernos de los estados. Así pues, aunque los *Länder* tienen una autonomía fiscal muy reducida cuando actúan de forma individual, colectivamente tienen una gran influencia sobre la normativa tributaria.

También es muy distinta en los dos países la distribución de tareas recaudatorias entre la administración central y las administraciones regionales. En España las comunidades autónomas sólo gestionan directamente una parte de los tributos menores que tienen cedidos totalmente y es la Agencia Tributaria estatal la que recauda los grandes impuestos compartidos así como el Impuesto de Sociedades que es de titularidad exclusiva del Estado (fuera de las regiones forales). En Alemania, por el contrario, la Agencia Tributaria Federal sólo recauda los Impuestos Especiales, los aranceles y el IVA que grava las importaciones, y son los *Länder* los que gestionan el IRPF, Sociedades y el IVA sobre operaciones interiores. Sin embargo, hay que resaltar que la titularidad de los rendimientos de los grandes impuestos se comparte con el Gobierno central y que en buena medida las agencias tributarias regionales alemanas actúan

como agentes de la Federación y, como tales, están sujetas a la normativa, supervisión e instrucciones de la misma y han de contar con su aprobación para determinados nombramientos directivos.

También existe evidencia de que la atomización de la gestión recaudatoria ha tenido un efecto negativo sobre sus costes y eficiencia. Distintos trabajos han resaltado las dificultades de coordinación que existen entre las agencias tributarias regionales alemanas, los problemas de incentivos a los que éstas se enfrentan y los elevados costes administrativos del sistema. Un problema obvio en esta línea es el debido a las elevadas “tasas de pérdida” que el altamente redistributivo sistema alemán impone a los ingresos tributarios regionales. Cualquier aumento de ingresos derivado de una mejora en la eficiencia de las agencias tributarias regionales o de una mayor presión inspectora sobre los ciudadanos tiende a irse al Gobierno Federal o a otros *Länder* a través de un incremento de las transferencias de salida o una caída de las de entrada.

Este problema, sin embargo, prácticamente no existe en España por dos motivos. El primero es que la recaudación tributaria es, en su mayor parte, responsabilidad del Gobierno Central, que se enfrenta a tasas marginales de pérdida muy inferiores a las de los estados alemanes. El segundo tiene que ver con una importante característica técnica del sistema español, cuya adopción quizás debería ser considerada por las autoridades alemanas: el uso de ingresos tributarios estandarizados o *normativos* en los cálculos de nivelación. Puesto que las contribuciones de las comunidades autónomas a la nivelación dependen de sus ingresos estandarizados y no de sus ingresos reales, éstas conservan el 100% de cualquier aumento de ingresos derivado de mejoras en sus prácticas recaudatorias. Un mecanismo similar existe en Alemania, pero sólo para los ingresos tributarios de los municipios que se tienen en cuenta en el sistema de nivelación, y no para los de los *Länder*.

Más generalmente, la distinción entre ingresos tributarios estandarizados o normativos e ingresos reales es crucial para asegurar que las administraciones regionales soportan por entero las consecuencias de sus decisiones de ingreso ligadas tanto a las prácticas de recaudación como a la fijación de los tipos impositivos, pues asegura que ninguna de estas decisiones genera cambios parcialmente compensatorios en transferencias federales o entre regiones. En la ausencia de algún mecanismo de este tipo, existen incentivos obvios para actuar como *polizón*, especialmente en aquellos países como España en los que las regiones disfrutan de una elevada autonomía de ingreso.

---

<sup>1</sup> Para aquellos impuestos que son recaudados por la Agencia Tributaria estatal, la recaudación normativa se identifica con la que se habría obtenido si las comunidades autónomas no hubiesen hecho uso de sus competencias para alterar las escalas de referencia fijadas por el Gobierno Central. Esta variable la calcula de oficio la Agencia Tributaria estatal, que dispone de toda la información necesaria para ello. Para los impuestos que son recaudados directamente por los gobiernos regionales, la recaudación normativa se calcula actualizando la recaudación real en el momento de la cesión de cada impuesto con un indicador que refleja la recaudación estatal por ciertos impuestos. Este procedimiento presenta problemas importantes, pero sirve para asegurar que los gobiernos regionales se enfrentan a incentivos correctos a la hora de formular sus políticas tributarias.

## 2.2. El cálculo de la población ajustada

Al igual que sucede en España, la población de los estados alemanes se corrige antes de realizar algunos de los cálculos que exige el sistema de financiación. En principio, estos ajustes se hacen para tener en cuenta diferencias de coste entre territorios a la hora de fijar los objetivos de nivelación y pueden verse como una forma de calcular las necesidades de gasto de las distintas regiones, entendidas como el volumen de recursos que se necesitaría en cada una de ellas para ofrecer un nivel uniforme de servicios públicos en todo el país. La función de los mecanismos de nivelación incluidos en los sistemas alemán y español (que se describirán más adelante) es la de acercar la financiación de cada región a esta distribución igualitaria o, de forma equivalente, la de reducir las diferencias de recursos entre ricos y pobres cuando consideramos sólo sus ingresos tributarios potenciales.

En el caso de Alemania, el cálculo de las necesidades de gasto es muy simple pero también muy *ad-hoc*. La corrección que se introduce a la población alemana favorece enormemente a las ciudades estado de Hamburgo, Bremen y Berlín, cuya población se multiplica por 1,35 con el muy discutible argumento de que esto resulta necesario para compensar los elevados costes de provisión de los servicios públicos que existen en las zonas densamente pobladas. Para otras tres regiones (Mecklemburgo-Pomerania, Brandeburgo y Sajonia-Anhalt) también se utilizan factores de corrección del 1,05, 1,03 y 1,02 respectivamente que, además de ser muy inferiores, sólo se aplican a la compensación de la parte de los ingresos municipales que se tienen en cuenta a efectos de la segunda ronda de nivelación. En este caso el argumento es justamente el contrario: se trataría de compensar los elevados costes de prestar servicios públicos en territorios con baja densidad de población.

### **Cuadro 1: Variables que entran en la fórmula española de necesidades de gasto y sus pesos**

- población protegida equivalente	38%
- población	30%
- población en edad escolar (0-16)	20,5%
- población 65+	8,5%
- superficie	1,8%
- dispersión de la población	0,6%
- insularidad	0,6%

En el caso español, la fórmula de necesidades de gasto incorpora las principales variables demográficas y geográficas que afectan a la demanda de los servicios públicos gestionados por las comunidades autónomas (entre los que se incluyen la sanidad, la educación y los servicios sociales) o a sus costes unitarios. El Cuadro 1 muestra las variables incluidas en la fórmula actualmente vigente y sus pesos, esto es, la fracción de los recursos disponibles que se distribuye en proporción a cada una de estas variables para estimar las necesidades regionales de gasto. Así, el 30% de los recursos totales del sistema se distribuyen en proporción a la población regional no ajustada y un 1,8% en proporción a la superficie regional, mientras que un 0,6% del total se reserva para las dos regiones insulares, Baleares y Canarias. La dispersión de la población se mide por el número de núcleos (entidades singulares) de población que existen en cada comunidad autónoma. Las necesidades de gasto educativo se suponen

proporcionales a una medida de la población en edad escolar (la población entre 0 y 16 años) y las necesidades de gasto sanitario se aproximan mediante un indicador de población ponderada que pondera distintos segmentos de edad en proporción a su gasto sanitario medio anual (*población equivalente a efectos sanitarios*).

Es importante observar que el sistema no intenta cuantificar el coste en términos absolutos de prestar los servicios públicos gestionados por las comunidades autónomas a algún nivel de calidad considerado deseable, pero sí intenta fijar un criterio de reparto que asegure que las necesidades de todas las regiones se ven satisfechas en la misma proporción. Por lo tanto, el volumen total de recursos disponibles del sistema se toma como dado y la fórmula nos dice como hay que repartirlo para asegurar que todas las administraciones regionales puedan proporcionar servicios similares con el mismo esfuerzo fiscal (esto es, sin modificar las escalas estándar de gravamen).

La fórmula descrita en el Cuadro 1 se utiliza también para calcular la población ajustada de cada región, una variable que mide las necesidades de gasto de una forma especialmente conveniente. En este caso, lo que se distribuye de acuerdo con los criterios resumidos en el cuadro no son los recursos totales del sistema sino la población total de las regiones españolas de régimen común (exceptuando a las forales, que disfrutan de un sistema fiscal especial). Lo que se consigue con este ejercicio es ponderar las poblaciones regionales por un factor que captura (la estimación que hace el sistema de) el coste relativo por habitante de prestar los principales servicios públicos de titularidad autonómica a un nivel uniforme de calidad en todas las regiones.

Dividiendo la financiación de cada región por su población ajustada, se obtiene un indicador de financiación por unidad de necesidad o per cápita ajustada que suele utilizarse para valorar la equidad de la distribución de recursos entre regiones. Este indicador también ofrece un criterio operativo de nivelación: si el objetivo es asegurar que todos los ciudadanos, con independencia de su residencia, tengan igual acceso a los servicios públicos gestionados por las comunidades autónomas, lo que tenemos que hacer es igualar la financiación per cápita ajustada de todas ellas.

### **2.3. Los mecanismos de nivelación: i) nivelación horizontal**

Una vez los ingresos tributarios han sido asignados a las regiones y las necesidades de gasto han sido calculadas, tanto el sistema alemán como el español intentan reducir las diferencias que pueda haber entre ambas variables a través de una serie de transferencias que fluyen horizontalmente entre regiones y verticalmente entre la Federación y las regiones. En esta sección se discuten los mecanismos de nivelación de carácter horizontal, dejando las transferencias verticales para el apartado siguiente.

Una de las principales novedades del actual modelo de financiación español ha sido la creación de un mecanismo de nivelación de carácter esencialmente horizontal, el llamado Fondo de Garantía (FG), que no existía en modelos anteriores. Este Fondo, que canaliza el grueso de los recursos del sistema, funciona como una especie de fondo común que se distribuye entre las

regiones en proporción a sus necesidades estimadas de gasto o población ajustada, que se actualiza cada año. El FG se nutre con un 75% de los ingresos tributarios estandarizados de las comunidades autónomas y con una aportación adicional del Estado. En 2014 los recursos totales del Fondo ascendieron a 76 millardos de euros (incluyendo una contribución del Gobierno Central de 8,3 millardos), lo que representaba el 80% de los recursos ordinarios del sistema (excluyendo las transferencias específicas que financian competencias que sólo han sido asumidas por algunas comunidades autónomas). La distribución de este importante volumen de recursos de acuerdo con un criterio de necesidad genera flujos financieros importantes que van de las regiones ricas y el Estado a las regiones pobres, reduciendo sustancialmente las disparidades regionales en términos de financiación por habitante ajustado. Aunque el diseño del sistema es bastante más simple, su efecto es muy similar al del mecanismo alemán de compensación financiera horizontal que discutiremos enseguida.

En el caso alemán existen dos mecanismos de carácter horizontal que contribuyen a la nivelación de la financiación regional. El primero tiene que ver con el reparto del IVA. El grueso de la recaudación del IVA se distribuye en proporción a la población regional, lo que supone una transferencia implícita desde los estados con mayores niveles de renta y consumo a los demás. Además, un tramo de hasta el 25% de la recaudación total del IVA se reserva para complementar los ingresos de las regiones que presenten una menor capacidad fiscal por habitante antes del reparto de este impuesto. En Alemania, por lo tanto, el reparto del IVA constituye un importante mecanismo de nivelación que no existe en España.

Tras el reparto del IVA entra en funcionamiento un segundo mecanismo de nivelación, la llamada *compensación financiera*, que es muy similar al Fondo de Garantía español excepto en que no hay una aportación federal a la dotación del fondo. En el caso alemán, todas aquellas regiones cuya capacidad fiscal por habitante ajustado supera la media nacional transfieren recursos a los demás territorios de una forma que reduce las disparidades de capacidad fiscal entre territorios pero no altera su ordenación. Como en el caso del reparto del IVA, las transferencias entre estados eliminan una parte de la brecha existente con el promedio que aumenta según nos alejamos de la media nacional en ambas direcciones

Puesto que una de las responsabilidades de los estados es la de complementar la financiación de los municipios para asegurar una razonable igualdad en las condiciones de vida en todo el territorio nacional, a los ingresos de los *Länder* propiamente dichos se les añade un 64% de los ingresos tributarios normalizados de sus municipios a efectos del cálculo de la capacidad fiscal en esta segunda etapa del proceso de nivelación.

## **2.5. Los mecanismos de nivelación: ii) las transferencias verticales**

El último elemento del sistema de financiación español está integrado por un complicado sistema de transferencias verticales del Estado a las comunidades autónomas y viceversa. Estas transferencias se canalizan a través de tres Fondos, los (mal) llamados Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad. Estos Fondos se distribuyen con criterios muy diversos y a menudo contradictorios. Entre ellos tiene un peso muy importante el *statu quo* (esto es, la situación de cada región en el momento del último cambio de modelo), que el sistema tiende a

perpetuar de forma indefinida, pero se incluyen también el nivel de renta per cápita, la densidad de la población y su tasa de crecimiento, la existencia de una segunda lengua cooficial y los resultados del resto del sistema en relación con la media o con la capacidad fiscal de cada territorio. En el Fondo de Suficiencia se incluye también la financiación para las llamadas competencias no homogéneas, esto es, aquellas que hasta el momento sólo han sido asumidas por algunas comunidades autónomas.

En Alemania también existen varios tipos de transferencias verticales del Gobierno Federal hacia los *Länder*. En primer lugar, todos los estados que tras la segunda ronda del proceso continúan por debajo del 99,5% de la capacidad fiscal media por habitante ajustado reciben una transferencia de nivelación igual al 77,5% del importe necesario para llegar a esta referencia. En segundo lugar, el *Bund* o Federación realiza transferencias adicionales para cubrir ciertas necesidades especiales de algunos *Länder*. Los principales beneficiarios de estas transferencias son los nuevos estados de la antigua Alemania del Este, que reciben fondos federales para ayudar a superar el fuerte atraso existente en materia de infraestructuras y para compensar una capacidad financiera municipal desproporcionadamente baja. El volumen de estas ayudas, que se distribuyen de acuerdo con porcentajes fijos que parecen estar basados en la población inicial de los estados beneficiarios, descenderá gradualmente con el paso del tiempo desde 10.500 millones de euros en 2005 hasta 2.100 millones en 2019. A esta partida hay que añadir otra destinada también a los estados del Este (con la excepción de Berlín) en concepto de compensación por los gastos derivados de sus elevadas tasas de desempleo estructural. Esta partida tiene una dotación inicial de unos 1.000 millones anuales que también se irán reduciendo con el paso del tiempo. Finalmente, la Federación aporta recursos complementarios a los estados de menor población para compensar los costes fijos de sus órganos administrativos y de gobierno. Esta partida está dotada inicialmente con unos 500 millones que se revisarán cada cinco años.

### **3. Los resultados financieros de los sistemas alemán y español en 2014**

En esta sección se resumen los resultados financieros de la aplicación de los sistemas alemán y español de financiación regional en 2014. Los datos de Alemania provienen del Ministerio Federal de Finanzas (2015). Los españoles se toman de la Fuente (2016) donde se introducen algunos ajustes técnicos a los resultados de la liquidación oficial del sistema (MHAP, 2016).

El Cuadro 2 resume los resultados del sistema alemán de financiación regional en 2014. En él se muestra cómo cambia la financiación relativa por habitante de los estados federados según se van aplicando los sucesivos mecanismos de nivelación del sistema, trabajando siempre con índices per cápita que toman como referencia el promedio nacional (que se normaliza a 100 para cada variable). En la última fila se ofrece un indicador de dispersión o desigualdad: la desviación estándar de los índices regionales de financiación per cápita.

Puesto que la población ajustada que se utiliza en el modelo alemán se obtiene por un procedimiento esencialmente arbitrario que muy difícilmente aproximará correctamente los costes relativos de provisión de los principales servicios públicos, se ha optado por ignorarla y trabajar con datos de financiación por habitante sin ajustar. Por otra parte, y tal como ya se ha



visto en la sección 2.4, en los indicadores de capacidad fiscal y financiación regionales se incluye siempre el 64% de los ingresos estandarizados municipales por entender que la inclusión de esta partida ayuda a reflejar de forma más correcta la situación financiera de los *Länder*.

**Cuadro 2: Financiación per cápita en Alemania, 2014  
antes de la aplicación del sistema de nivelación y tras cada etapa de éste,  
incluyendo el 64% de los impuestos municipales  
media alemana = 100**

	[1] <i>capacidad fiscal bruta</i>	[2] <i>financiación tras reparto del IVA</i>	[3] <i>tras nivelación horizontal</i>	[4] <i>tras nivelación vertical</i>	[5] tras <i>transferencias federales para necesidades específicas</i>	<i>nota: índice de renta per cápita</i>
NW	98.5	94.6	96.0	95.6	93.4	99.3
BY	121.0	114.2	103.5	102.3	99.8	116.0
BW	114.4	107.9	101.6	100.4	98.1	113.1
NI	92.5	95.4	96.4	95.7	93.4	91.0
HE	115.5	110.6	102.5	101.2	98.8	115.7
RP	97.2	93.6	95.6	95.5	93.6	90.8
SH	93.2	94.1	95.8	95.6	93.8	83.5
SL	83.5	90.3	94.5	95.3	94.7	94.5
HH	141.4	133.5	132.6	131.0	127.9	159.3
HB	94.8	94.7	120.3	127.0	126.5	129.5
SN	65.9	86.1	93.2	95.0	104.6	74.2
ST	64.1	86.2	93.5	95.4	106.4	69.9
TH	64.5	86.0	93.2	95.0	105.5	69.8
BB	73.5	88.5	94.3	95.7	104.8	70.8
MV	65.2	85.7	93.8	95.9	106.6	67.1
BE	90.0	91.1	119.4	126.8	132.8	92.1
<i>media</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>Std. Dev.</i>	<i>22.0</i>	<i>12.8</i>	<i>11.5</i>	<i>12.5</i>	<i>12.5</i>	<i>24.7</i>

- *Clave:* NW = Renania del Norte-Westfalia; BY = Baviera; BW = Baden-Wurtemberg; NI = Baja Sajonia; HE = Hesse; RP = Renania-Palatinado; SH = Schleswig-Holstein; SL = Sarre; HH = Hamburgo; HB = Bremen; SN = Sajonia; ST = Sajonia-Anhalt; TH = Turingia; BB = Brandeburgo; MV = Mecklemburgo-Pomerania Occidental; BE = Berlín.

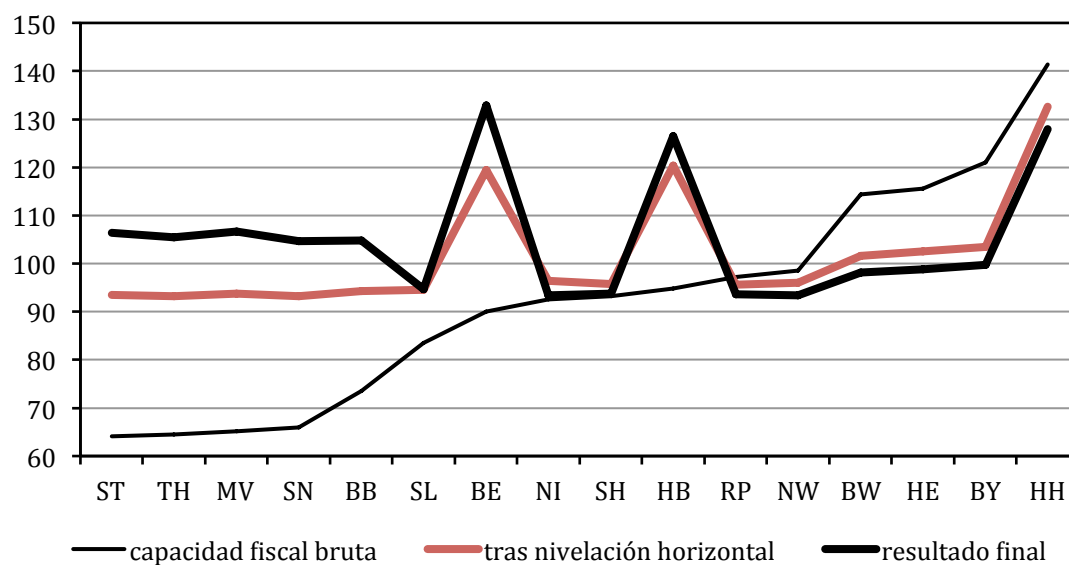
- *Fuentes:* Cálculos propios realizados a partir de datos de ingresos tributarios y transferencia de nivelación del Ministerio Federal de Finanzas alemán (2015) y de datos de población, PIB y consumo tomados de la página de cuentas regionales del portal estadístico común de los *länder* y la federación, <http://www.vgrdl.de/>

La columna [1] del Cuadro 2 muestra un índice de capacidad fiscal bruta por habitante, esto es, de los ingresos tributarios que corresponden a cada estado antes de aplicar las correcciones que dicta el sistema de financiación. Con el fin de facilitar la comparación con el caso español, a efectos del cálculo de la capacidad fiscal bruta la recaudación del IVA se ha imputado por el mismo procedimiento que en nuestro país, esto es, en proporción al consumo interior regional. La columna [2] muestra como quedarían los índices de financiación relativa de los *Länder* tras el reparto del IVA con los criterios que se utilizan en Alemania. Como se observa en la última fila del cuadro, este primer mecanismo de nivelación elimina casi la mitad de las disparidades iniciales en ingresos regionales, reduciendo la dispersión del índice de financiación de 22 a 12,8.

La dispersión de la financiación por habitante vuelve a reducirse, aunque en mucho menor medida, tras las transferencias horizontales de nivelación (columna [3]) y aumenta levemente tras las transferencias verticales de carácter general (columna [4]). En ambos casos, el

tratamiento especial que se otorga a las ciudades estado de Hamburgo, Bremen y Berlín introduce una fuerte distorsión. Al incrementarse su población en un 35% a efectos de los cálculos del sistema, las tres ciudades-estado reciben transferencias mucho mayores (o pagan contribuciones mucho menores) de lo que sería el caso sin el ajuste. Aunque ambas rondas de transferencias eliminan sólo una parte del diferencial con la media y lo hacen de una forma que respeta la ordenación de las regiones cuando los cálculos se realizan en términos de financiación por habitante ajustado, esto resulta ser muy engañoso dada la arbitrariedad del cálculo de la población ajustada. Cuando trabajamos con la población sin ajustar (que es con toda seguridad un mejor indicador de necesidades que el oficial), el favorable tratamiento que reciben las tres ciudades-estado citadas altera llamativamente la ordenación de los estados en términos de financiación por habitante, tal como se aprecia en el Gráfico 1. Finalmente, las transferencias federales para necesidades específicas (columna [5]) se concentran en los *Länder* del Este (agrupados en la parte inferior del cuadro) que pasan situarse en la cola superior de la distribución de financiación por habitante pese a partir de niveles de ingresos tributarios brutos muy inferiores a la media nacional (véase el Gráfico 1).

**Gráfico 1: Financiación por habitante tras la aplicación de distintos elementos del sistema Alemania 2014**



En su conjunto, por tanto, el sistema alemán de financiación regional reduce aproximadamente a la mitad el grado de desigualdad en recursos por habitante y genera cambios muy significativos en la ordenación de los *Länder* por este criterio que favorecen enormemente a los estados más pobres de la antigua Alemania del Este y a las ciudades estado de Hamburgo, Berlín y Bremen. Lo primero resulta al menos comprensible dada la cercanía de la reunificación alemana y las indudables desventajas con las que partían los nuevos estados y aún más dado que se trata, al menos en principio, de una transferencia de recursos decreciente y limitada en el tiempo. Lo segundo resulta mucho más difícil de justificar.

El Cuadro 3 y el Gráfico 2 reproducen el análisis con datos españoles de 2014. La columna [1] muestra la capacidad fiscal de cada comunidad autónoma, la columna [2] su financiación tras la

aplicación del Fondo de Garantía y la [3] su financiación final tras las transferencias verticales canalizadas a través de los Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad. En este caso trabajamos con índices de financiación por habitante ajustado, normalizando a 100 los valores promedio de las variables de interés en la parte de España en la que se aplica el sistema común de financiación regional (esto es, excluyendo al País Vasco y Navarra y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Todos los cálculos se hacen “a competencias homogéneas”, esto es, excluyendo los recursos destinados a financiar ciertas competencias que sólo han sido asumidas por algunas comunidades autónomas (como la policía, las prisiones o el personal de la administración de justicia).<sup>2</sup>

**Cuadro 3: Los resultados del sistema español en 2014**  
**Índices de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal tras la aplicación de distintos elementos del sistema**

	[1] capacidad fiscal bruta	[2] financiación tras el Fondo de Garantía	[3] tras transferencias verticales	nota: índice de renta per cápita
Cataluña	117,6	102,7	97,9	121,1
Galicia	86,2	97,1	105,1	89,4
Andalucía	81,1	96,1	97,7	75,4
Asturias	98,7	98,8	105,8	89,7
Cantabria	106,4	97,3	121,8	92,0
La Rioja	103,3	102,4	122,1	111,9
Murcia	84,9	97,2	95,4	83,3
Valencia	96,0	96,8	92,5	89,5
Aragón	102,7	97,7	105,6	112,4
C.-La Mancha	80,8	96,5	101,2	80,2
Canarias	52,9	98,5	97,4	87,5
Extremadura	71,6	94,8	114,3	70,3
Baleares	126,7	110,5	107,2	106,8
Madrid	143,1	109,2	97,9	139,8
Castilla y León	91,2	97,7	107,2	95,8
media	100,0	100,0	100,0	100,0
Std. deviation	21,6	4,5	8,7	18,1

- Fuente: de la Fuente (2016).

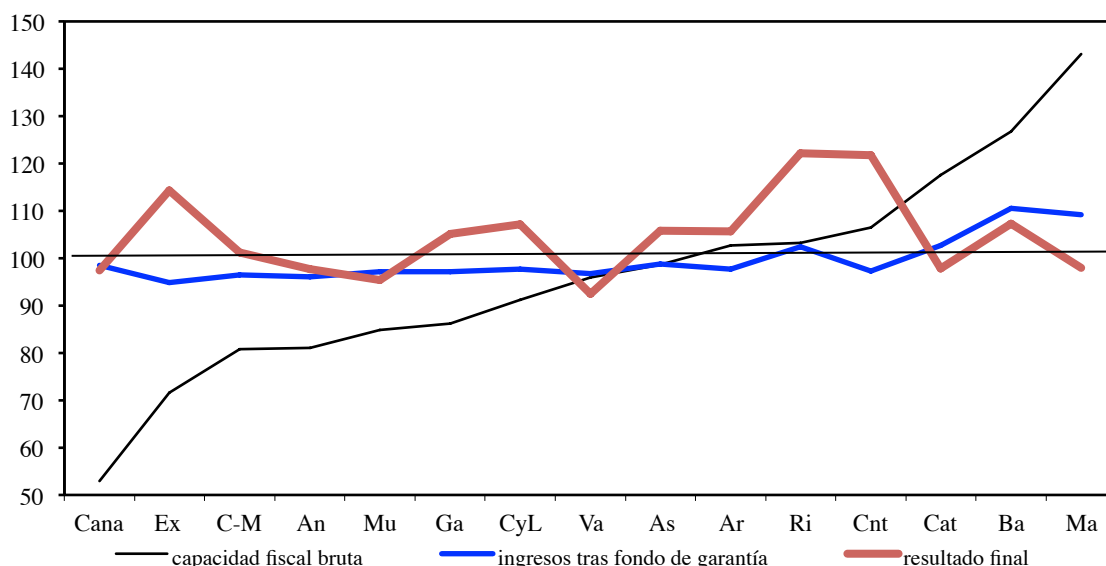
Como se aprecia en el Cuadro 3 la aplicación del Fondo de Garantía reduce enormemente las disparidades de recursos entre regiones (el indicador de dispersión cae desde 21,6 hasta 4,5) respetando básicamente la ordenación inicial de las comunidades autónomas por capacidad fiscal bruta (tal como indica el elevado coeficiente de correlación entre las dos primeras columnas, véase el Cuadro 4).<sup>3</sup> El efecto de las transferencias verticales es, sin embargo, muy diferente: este elemento del sistema casi duplica la dispersión de la financiación por habitante ajustado en relación a la existente tras la aplicación del Fondo de Garantía (que pasa de 4,5 a

<sup>2</sup> Como parte del cálculo de estas magnitudes, se han introducido algunos ajustes con el fin de aumentar la comparabilidad de las cifras entre regiones. Estos ajustes incluyen un intento de homogeneizar los ingresos por ciertos tributos regionales de forma que aproximen mejor la recaudación que se habría obtenido con una misma escala de gravamen en todo el país. Para más detalles, véase de la Fuente (2016) y las referencias que allí se citan.

<sup>3</sup> Existen excepciones menores a esta regla debido a que las transferencias del Fondo de Garantía se calculan sin tener en cuenta los recursos REF canarios y utilizando un agregado de recaudación normativa que es ligeramente distinto del que yo utilizo aquí. Mi *ranking* por capacidad fiscal bruta, por tanto, no coincide exactamente con el oficial.

8,7) y altera por completo la ordenación de las comunidades autónomas hasta hacer que el reparto final de la tarta autonómica no se parezca en nada a la distribución inicial de los ingresos tributarios brutos. Con las transferencias verticales de esta última etapa, Extremadura gana 11 puestos en el *ranking* de financiación por habitante ajustado, mientras que Madrid y Cataluña pierden 9 y 8 puestos respectivamente.

**Gráfico 2: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal tras la aplicación de distintos elementos del sistema**



**Cuadro 4: Algunas estadísticas comparativas de ambos sistemas**

	[1] capacidad fiscal bruta	[2] financiac. tras reparto del IVA	[3] tras nivelación horizontal	[4] tras transf verticales generales	[5] resultado final
<b>Alemania 2014</b>					
desviación std.	22.0	12.8	11.5	12.5	12.5
Índice de desigualdad	100.0	57.9	52.4	56.8	56.8
corr con [1]	1.000	0.943	0.646	0.503	0.122
<b>Spain 2014</b>					
desviación std.	21,6		4,5		8,7
Índice de desigualdad	100.0		21,0		40,5
corr con [1]	1.000		0,790		0,088
<b>Nota:</b>					
<b>Alemania 2008</b>					
desviación std.	27.6	15.6	12.2	13.0	14.7
Índice de desigualdad	100.0	56.5	44.3	47.0	53.2
corr con [1]	1.000	0.945	0.692	0.545	-0.132

El Cuadro 4 resume algunos indicadores clave de los resultados financieros de los dos sistemas de financiación y los compara entre sí. Para cada país y para las distintas etapas en la aplicación del sistema, se muestra la dispersión de la financiación regional per cápita (en Alemania) o per cápita ajustada (en España), medida por la desviación estándar de los índices de financiación que se muestran en los Cuadros 2 y 3 y por un índice re-estandarizado de desigualdad que se

normaliza a 100 para cada país en la columna [1]. También se muestra la correlación entre el índice de financiación obtenido en cada etapa y el indicador de capacidad fiscal que se muestra en la columna [1] de los Cuadros 2 y 3. Este coeficiente nos da una idea de cómo la ordenación de las regiones se ve afectada por la aplicación de los sucesivos mecanismos de redistribución.

Mirando el cuadro, vemos que ambos sistemas generan reducciones muy significativas de las disparidades iniciales en ingresos tributarios per cápita e introducen cambios importantes en el *ranking* regional en términos de recursos per cápita (o per cápita ajustada). Partiendo de niveles iniciales de desigualdad similares en ambos países, el sistema español consigue un grado significativamente mayor de nivelación, eliminando un 62% de las disparidades iniciales frente al 43% de Alemania. La principal razón es la distorsión que introduce el peculiar sistema alemán de cálculo de la población ajustada, que reduce el impacto redistributivo del sistema e introduce un elemento importante de arbitrariedad que favorece a las ciudades-estado. En el caso español, la principal fuente de arbitrariedad dentro del régimen común es, como hemos visto, la asignación de las transferencias verticales, que carece de una lógica clara más allá de la preservación del *statu quo*. Este componente del sistema también aumenta muy significativamente el nivel de desigualdad entre regiones en vez de contribuir a la nivelación como cabría esperar.

Los cambios en el *ranking* regional son importantes en ambos países, tal como se aprecia en los coeficientes de correlación que se muestran en la columna [5]. Tanto en Alemania como en España, la distribución final de recursos entre regiones tiene poco que ver con la distribución original de ingresos tributarios, tal como indican los coeficientes de correlación cercanos a cero. En Alemania, la correlación entre ambas variables fue de hecho negativa (-0,132) en 2008, indicando que los estados más pobres terminaron con la financiación más elevada. Esto se debió fundamentalmente a los programas de ayudas especiales a los nuevos estados del Este que se incluyen en la última etapa del proceso de nivelación. Estos programas, sin embargo, responden a necesidades reales y se van reduciendo gradualmente con el paso del tiempo, lo que gradualmente eliminará esta anomalía. En 2014, la reordenación de las regiones fue menor en Alemania que en España.

#### **4. Conclusión**

En el presente trabajo se comparan en cierto detalle y se valoran los modelos alemán y español de financiación regional. El ejercicio revela, en primer lugar, que los dos sistemas tienen muchos elementos comunes, algunos de los cuales resultan poco deseables, comenzando por un exceso de complejidad y falta de transparencia, y por una cierta arbitrariedad en el reparto de recursos entre regiones. Quizás sorprendentemente, el análisis sugiere que los beneficios derivados de la adopción de los mejores elementos del sistema ajeno serían mayores para Alemania que para España porque nuestro país ofrece un grado mucho mayor de autonomía tributaria a las regiones, utiliza criterios más razonables para calcular sus necesidades de gasto y ha sido capaz de evitar que un grado elevado de redistribución genere incentivos perversos para la formulación y gestión de la política tributaria mediante la introducción de una distinción entre la recaudación real y la recaudación normativa de los tributos cedidos a las regiones y el

mantenimiento en manos de la agencia tributaria central de la recaudación del grueso de los ingresos tributarios del país.

Las principales lecciones para España tienen que ver con la necesidad de establecer criterios claros y consistentes de reparto para las transferencias verticales (del centro a las regiones), especialmente cuando tales transferencias alteran la ordenación de las comunidades autónomas en términos de financiación, así como con las ventajas de establecer períodos de transición tan largos como sea necesario pero que eviten la tendencia a la congelación indefinida de la distribución de recursos que caracteriza al modelo español. Tanto el sistema de financiación alemán como el español establecen transferencias federales hacia ciertos territorios que alteran la ordenación original de los mismos en términos de recursos tributarios por habitante o por habitante ajustado. Pero mientras que en el caso español tales transferencias no siguen un criterio claro (sino una multiplicidad de criterios contradictorios entre sí que terminan generando resultados aparentemente aleatorios) y tienen además una enorme inercia que lleva a congelar el *statu quo*, en el caso alemán los criterios son más claros (básicamente, ayudar a los nuevos estados del Este a superar sus desventajas de partida) y las transferencias nacen ya con un perfil decreciente prefijado sobre un período relativamente largo de tiempo.

Aunque el trabajo no llega a ofrecer recomendaciones detalladas de cara a la próxima reforma del sistema, su análisis sugiere que sería muy aconsejable simplificar los criterios de reparto de las transferencias verticales del sistema, eliminando los actuales Fondos de Convergencia y el Fondo de Suficiencia (excepto como vehículo para la financiación de las competencias singulares) e integrando sus recursos actuales (así como posiblemente la contribución del Estado al Fondo de Garantía) en un único Fondo de Nivelación Vertical que sirva para mitigar en la medida de lo posible la desigualdad en términos de financiación por habitante ajustado que pueda persistir tras la aplicación del Fondo de Garantía.

### Referencias

de la Fuente, A., M. Thöne and Ch. Kastrop (2016). "Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives." BBVA Research, Working Paper no. 16-04, Madrid.  
<https://www.bbva.com/en/publicaciones/regional-financing-in-germany-and-spain-comparative-reform-perspectives/>

de la Fuente, A. (2016). "La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: Adenda." BBVA Research, Working Paper no. 16-15, Madrid.  
<https://www.bbva.com/publicaciones/la-liquidacion-de-2014-del-sistema-de-financiacion-de-las-cc-aa-de-regimen-comun-adenda/>

Federal Ministry of Finance (2015). "Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2014 - 31.12.2014", BMF/V A 4, Berlin.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2016). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2014." Madrid.  
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/ Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/ Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>