

EL FINANÇAMENT DELS ESTATS FEDERATS ALEMANYS

Thiess Buettner*

Sumari

1. Introducció
2. Característiques bàsiques dels sistemes financers dels estats federats
3. Impostos subnacionals i distribució dels ingressos fiscals
4. Compensació fiscal
5. La necessitat d'una reforma
6. Visió global del model alemany

* Thiess Buettner Instituto Ifo, Universidad Ludwig Maximilian, i CESifo.
Adreça: Ifo Institute for Economic Research, Poschingerstraße, 5, D-81679, Munich, Germany.
Telèfon: +49.89.9224.1319. Fax: +49.89.9224.2319. A/e: buettner@ifo.de.
L'autor agraeix a Sebastian Hauptmeier i a Dan Stegarescu els seus valuosos comentaris.
Article rebut el 17.10.2005.

1. Introducció

Mentre que la major part dels sistemes financers dels governs centrals s'enfronta al repte de captar fons públics, els sistemes dels governs subnacionals, com els dels *länder* o estats federats alemanys, habitualment han de fer front als seus propis problemes característics. En essència, aquestes problemes tenen a veure amb el fenomen de la mobilitat fiscal.

És prou sabut que els intents d'un govern per tal de dirigir els diners privats cap a la hisenda pública es veuen obstaculitzats per l'habilitat que tenen els agents per tal d'eludir impostos i d'altres pagaments obligatoris. En el cas dels governs subnacionals, però, aquesta elusió d'impostos està facilitada per la delimitació espacial de les jurisdiccions, atès que, en el cas de les activitats dels agents, hi ha possibilitats de trobar ubicacions alternatives fora de la jurisdicció. La conseqüència n'és que els impostos i els pagaments obligatoris generen una mobilitat fiscal que contribueix a incrementar el cost de captar fons públics. Per exemple, la intenció d'un govern subnacional de gravar rendes percebudes per particulars o per empreses poden donar com a resultat la reubicació dels domicilis dels particulars i de les empreses en d'altres jurisdiccions, possiblement adjacents. En molts casos, per tant, els governs subnacionals tendeixen a comptar menys amb els impostos sobre les rendes, sobretot quan les bases imposables són de tipus progressiu. En canvi, una bona part dels fons se solen captar gravant la propietat immobiliària, en particular la de béns arrels. De tota manera, sovint observem un cert grau de cooperació en política impositiva entre els governs subnacionals, la qual cosa millora la capacitat de gravar les bases imposables mòbils.

La mobilitat fiscal també genera importants efectes desbordament (*spillovers*) en la prestació de serveis públics. Això pot ser significatiu sobretot en el nivell administratiu dels municipis, on una notable part de la força de treball d'una ciutat sovint viu a jurisdiccions adjacents i diàriament baixa a la metròpoli, per la qual cosa es beneficia de les infraestructures. Tanmateix, si un govern forneix serveis públics, com, per exemple, la construcció d'un aeroport, que afavoreixen una zona geogràfica més gran, aquests efectes desbordament són també importants per a nivells d'administració més alts. Això reclama una cooperació interjurisdiccional a l'hora de proveir serveis públics fins i tot entre estats federats, la qual cosa bé pot materialitzar-se en algún tipus de relacions fiscals intergovernamentals.

Les restriccions imposades per la mobilitat fiscal sobre la capacitat dels governs subnacionals de captar fons públics també es tradueix en problemes per accedir a crèdits. Per tant, evolucions desfavorables en els ingressos fiscals no es poden redreçar fàcilment mitjançant l'endeutament. Alhora, tanmateix, en comparació amb un govern nacional o federal, els governs subnacionals generalment estan més exposats a les fluctuacions d'ingressos fiscals. De nou, la cooperació intergovernamental pel que fa a transferències entre administracions subnacionals, de vegades anomenades de compartició del risc, poden ajudar a superar aquest problema.

En tots aquests casos, la cooperació intergovernamental permet a les administracions superar els problemes i restriccions que planteja per als seus sistemes financers la mobilitat fiscal. En la majoria de països els governs subnacionals estan immersos en relacions intergovernamentals més o menys estretes. Tanmateix, el sistema alemany de relacions fiscals intergovernamentals fa un èmfasi relativament gran en la redistribució i la cooperació, en comparació amb d'altres països amb una estructura federal. Això podria resultar un avantatge pel que fa a estabilitat

política, però està sotmès a creixents crítiques per part dels economistes. Pel que fa a la cooperació i a la tributació no només entre els estats federats, sinó també entre ells i el govern federal, els estats sovint són criticats per formar un "cartell tributari".¹ Els efectes desbordament entre estats federats pot justificar l'ampli ús a Alemanya de programes conjunts de despesa pública i d'inversió en infraestructures, però sovint són criticats per estar burocratitzats i ésser ineficaços i poc transparents. A més, en algunes àrees de govern l'ampli abast de les polítiques locals i dels estats federats predeterminat pels mandats federals i els acords de cooperació restringeix la discrecionalitat subnacional a simples qüestions administratives, la qual cosa ha emmenat a la noció de "federalisme administratiu".² Per últim, un substancial sistema de compensació fiscal territorial aporta un mecanisme de compartició de riscos entre estats federats alemanys. L'abast global del mecanisme de compartició de riscos fornit als estats federats, tanmateix, no és pas més gran que en altres països,³ atès que el sistema financer en essència és una assegurança davant riscos que puguin tenir impacte en el pressupost públic.⁴ A més, el sistema de compensació fiscal està sotmès a moltes crítiques perquè desincentiva greument les polítiques dels estats federats perquè implica una gran redistribució de fons entre els *länder*. Tanmateix, més enllà de totes les crítiques, el sistema alemany de federalisme fiscal presenta alguns trets que aporten solucions interessants a les qüestions bàsiques a les quals s'enfronta qualsevol país amb governs subnacionals de pes. A diferència de les crítiques, aquest article no només pretén proporcionar una visió general de com es financen els estats federats amb l'actual sistema, sinó que també mira de posar aquesta panoràmica en perspectiva tot aportant-hi una discussió crítica sobre les seves febleses i fent-hi alguns suggeriments per a la seva reforma. Cal esperar que això ens permetrà traçar un esbós de l'aspecte que podria tenir un "model" alemany eficient de finançament dels estats federats.

Per tal de proveir un rerafons, l'apartat següent comença amb una breu repassada del paper dels estats federats dins el sistema alemany de federalisme fiscal. Un cop fet això, aquest treball se centra en la qüestió de la tributació subnacional i de la compartició d'ingressos fiscals (apartat 3) i de la compensació fiscal (apartat 4). Això ens permetrà observar donar una ullada als components centrals del sistema financer dels estats alemanys, els quals els distingeixen d'altres administracions subnacionals. L'apartat 5 aborda la necessitat de reformes, i l'apartat 6 conclou aquest treball amb algunes observacions sobre el "model" alemany de finançament dels estats federats.

¹ Vegeu C. B. Blankart, 1999, Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: eine Fallstudie, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 199 (1999), 3, 331-350.

² Vegeu R. Schwager, 1997, Redistribution and administrative federalism, *Canadian Journal of Economics* 30 (1997), 4b, 1161-1183.

³ Vegeu T. Buettner, 2002, Fiscal federalism and interstate risk sharing: empirical evidence from Germany, *Economics Letters* 74 (2002), 2, 195-202.

⁴ Vegeu J. Von Hagen i R. Hepp, 2000, Regional risksharing and redistribution in the German federation, *ZEI Working Paper* B-15.

2. Característiques bàsiques dels sistemes financers dels estats federats

En essència, el sector públic alemany consta de tres nivells: el govern federal (*Bund*), els setze estats federats (*Länder*) i, des del 2002, no menys de 14.643 municipis (*Gemeinden*). Encara que només aquests tres nivells d'administració poden establir impostos, existeixen organismes parafiscals importants vinculats a la seguretat social que també estableixen pagaments. Atès que la seguretat social es governa des del nivell federal, els organismes parafiscals solen estar adscrits a aquesta administració. En el nivell local existeixen d'altres organismes governamentals en forma de comarques (*Kreise*), que són importants a l'hora de proveir serveis relacionats amb benestar social, infraestructures i gestió de residus. Tanmateix, les comarques es poden considerar federacions de municipis, que són un mitjà per tal que hi hagi una cooperació formalitzada en el nivell local de l'administració en àrees concretes.

La relació entre els tres nivells bàsics d'administració està estipulat en la Constitució alemanya, la qual atorga poders legislatius importants al govern federal i al dels estats federats. Tanmateix, la línia divisòria exacta està delimitada dins els títols de legislació "concurrent" (art. 72 i 105 GG (Llei Fonamental alemanya)). De conformitat amb això, la competència dels estats federats en matèries que afectin els seus sistemes financers està subjecta a la no existència de potestat federal. Una altra característica essencial d'aquesta relació és que en molts casos la legislació exigeix un vot majoritari en el Parlament federal així com a la Cambra Alta (Bundesrat), constituïda per representants dels governs dels estats federats. Això crea una situació en la qual les polítiques federals són determinades conjuntament i en un grau significatiu pels governs federal i dels estats federats. Al mateix temps, hi ha una autonomia limitada d'aquests estats a l'hora de determinar les seves pròpies polítiques.

Tot i que la Constitució reconeix el paper dels municipis en el conjunt dels organismes del sector públic i estableix el seu dret d'autoadministració, en general s'entén que els municipis són governats pels estats federats. Pel que fa als seus sistemes financers, els municipis gaudeixen d'una certa autonomia; els estats federats, tanmateix, poden restringir-la, quelcom que fan en cas que hi hagi desequilibris fiscals significatius.

La complexitat del sistema financer dels estats federats, i dels ens locals, es reflecteix en els problemes que planteja la quantificació del grau de descentralització fiscal. La taula 1 ofereix algunes xifres pel que fa al grau de descentralització als països de l'OCDE.

Taula 1. Descentralització dels ingressos fiscals als països de l'OCDE (1996-2001)

País	(1)	(2)	País	(1)	(2)
Suïssa	59,9	53	Noruega	21,8	21,4
Canadà	51,8	51,8	Austràlia	19,1	19,1
Alemanya	49,3	7,2	França	18,6	18,4
Bèlgica	44,7	24,6	Itàlia	14,8	11,2
Suècia	42,8	42,8	Portugal	8,9	3,3
Japó	41,3	37,5	Luxemburg	8	7,9
Estats Units	35,6	35,6	Nova Zelanda	6	5,9

Dinamarca	34,1	32,2	Països Baixos	5,1	5,1
Finlàndia	29,7	24,2	Regne Unit	5	5
Àustria	28,2	3,2	Irlanda	4	2,2
Espanya	25,9	22,3	Grècia	1,9	0,3
Islàndia	25,3	25,3			

(1) Ingressos fiscals totals de l'administració subnacional i (2) ingressos per impostos propis de l'administració subnacional, tots dos en percentatge sobre el total d'ingressos fiscals de l'administració federal.

Font: D. Stegarescu, 2005, «Public sector decentralisation: measurement concepts and recent international trends», *Fiscal Studies* 26 (2005), 3, 301-333.

El procediment habitual consisteix a considerar la dimensió relativa dels pressupostos federal i dels estats federats (vg. columna 1 de la taula 1). Tal com documenta Stegarescu (2005) tot seguint una classificació de les fons d'ingressos fiscals típica, resulta que Alemanya és un país amb un grau de descentralització prou elevat. Dels països de l'OCDE, només a Suïssa i Canadà els governs subnacionals controlen una quota d'ingressos fiscals més alta que els d'Alemanya. Tanmateix, si hom fa ús d'una classificació alternativa que només tingui en compte com a ingressos fiscals propis aquells en els quals els governs subnacionals tinguin una certa autonomia, si més no en el sentit que són capaços de determinar-ne el tipus impositiu, resulta que Alemanya presenta un grau de descentralització molt baix (vg. columna 2 de la taula 1). Aquesta diferència sorprenent indica, per tant, que, si bé els estats federats alemanys tenen poca autonomia en matèria de tributació en relació amb d'altres països de l'OCDE, no obstant això aconseguen rebre més fons en comparació amb d'altres governs subnacionals de l'OCDE.

La taula 2 ofereix algunes xifres respecte al pressupost consolidat dels estats federats alemanys. La taula pren en consideració la interrelació entre els sistemes financers dels estats federats i els dels ens locals; les dues primeres columnes mostren algunes xifres relatives al finançament tant dels estats como dels municipis; les dues darreres columnes només fan referència al nivell administratiu dels estats federats. Dels ingressos totals per impostos es pot concloure que al nivell d'administració dels estats va a raure aproximadament el 70% del total de recursos dels estats federats i dels ens locals. Tot i que aquestes xifres donen idea del pes que tenen el diversos tipus d'ingressos fiscals en el pressupost estatal total, no aconseguen reflectir la importància dels recursos propis a l'hora de determinar aquests ingressos. Una raó que explica això és que una part notable dels ingressos fiscals es rep, de fet, com a donació per compartició d'impostos. Una altra raó n'és que molts dels impostos es recapten basant-se en la mateixa llei impositiva que val per a tot Alemanya. Un altre aspecte important dels sistemes financers dels estats federats i dels ens locals, el paper de la redistribució entre administracions, també és constatable a partir de les xifres sobre el pressupost consolidat que la taula mostra.

Tanmateix, hi ha estats federats i municipis on les transferències intergovernamentals redistributives poden ésser prou importants. En el nivell dels estats federats és on això esdevé més obvi a partir de les subvencions determinades dins l'anomenat Länder-Finanzausgleich. Mentre que alguns estats federats hi contribueixen amb una quantitat més gran de recursos, alguns receptors nets financien amb les transferències una bona part dels seus pressupostos. Les subvencions tenen també un paper molt important en la relació entre els estats federats i els nivells d'administració inferiors.

Taula 2. Pressupost consolidat dels estats federats alemanys

Ingressos	Dels estats federats i dels ens locals		Només dels estats federats	
	Euros per càpita	Quota (en %)	Euros per càpita	Quota (en %)
Impostos	2.544	65	1.967	71,1
Subvencions	619	15,8	571	20,6
Taxes	367	9,4	107	3,9
Venda d'actius públics	126	3,2	30	1,1
Rendiments del capital	210	5,4	69	2,5
Total	3.911		2.769	

Despeses	Dels estats federats i dels ens locals		Només dels estats federats	
	Euros per càpita	Quota (en %)	Euros per càpita	Quota (en %)
Assistència social		796	339	10,9
Ajuts, pensions, etc.		678	556	17,8
Ensenyament		609	487	15,6
Polícia, compliment de la llei		358	281	9
Ciència i universitats		279	277	8,9
Altres estudis		71	48	1,6
Transport i comunicacions		266	179	5,7
Total		4.308	3.123	

Fonts: Càlculs propis i Oficina Federal d'Estadística, *Öffentliche Finanzen- Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2002*, Fachserie 14 / Reihe 3.1, Wiesbaden 2005.

3. Impostos subnacionals i distribució dels ingressos fiscals

La taula 3 aporta algunes xifres sobre l'estructura dels ingressos fiscals dels estats federats alemanys. Els dos conceptes més destacats, que conjuntament representen més del 80% dels ingressos dels estats federats, són els impostos sobre la renda (de particulars i d'empreses) i l'IVA. En tots dos casos l'ingrés té el seu origen en la tributació compartida entre els nivells d'administració federal i local; els estats federats no tenen cap influència autònoma directa sobre els ingressos fiscals, ni tampoc sobre els determinants de la base imposable ni sobre els tipus impositius. De la mateixa manera, la major part dels impostos sobre la propietat i el consum es recapten basant-se simplement en una llei fiscal idèntica i uniforme. Només l'impost municipal sobre la propietat i el que figura en tercer lloc —l'impost sobre activitats empresarials— permeten una discrecionalitat subnacional en el sentit que els municipis determinen l'autèntic tipus impositiu aplicat a la base imposable local, la qual és definida per la uniforme llei fiscal sobre activitats empresarials. Tanmateix, els ingressos provinents dels impostos sobre activitats empresarials els reben principalment els municipis i només una petita part és transferida al nivell administratiu dels estats federats. D'aquí ve que aquest nivell d'administració presenti fins i tot menys autonomia en política impositiva que el nivell d'administració local.

Taula 3. Ingressos fiscals dels estats federats alemanys

	Dels estats federats i dels ens locals		Només dels estats federats	
	euros per càpita	quota d'ingressos fiscals (en %)	euros per càpita	quota d'ingressos fiscals (en %)
Impost sobre la renda	1.089	42,8	834	42,8
IVA	783	30,8	751	38,2
Impostos a empreses	253	9,9	62	3,1
Impostos sobre la propietat i el consum	338	13,3	238	12,1
Total d'ingressos per impostos	2.544		1.967	

Fonts: Càlculs propis i Oficina Federal d'Estadística, *Öffentliche Finanzen- Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2002*, Fachserie 14 / Reihe 3.1, Wiesbaden 2005.

En la distribució de recursos a partir d'impostos compartits podem distingir un element vertical i un d'horitzontal. En sentit vertical, els ingressos provinents d'impostos compartits es bifurquen entre el nivell d'administració federal i els nivells d'estat federat i el d'ens local. En sentit horitzontal, els ingressos fiscals es distribueixen entre els estats federats i els municipis. En el cas dels impostos sobre la renda, les quotes estan definides en la Constitució. En sentit vertical, el 15% dels ingressos fiscals per impostos sobre la renda s'assigna als municipis, i els ingressos restants són igualitàriament assignats a l'administració dels estats federats i a la federal: cadascuna en rep el 42,4 per cent. En sentit horitzontal, la quota dels estats federats i dels ens locals sobre els impostos de la renda dels particulars es distribueix entre els estats federats segons la distribució espacial de la base imposable, atenent al lloc de residència dels contribuents. Els ingressos provinents dels impostos de la renda de les empreses es comparteix en sentit vertical al 50 per cent entre les administracions federal i dels estats federats. En sentit horitzontal, la quota d'aquests estats pel que fa a ingressos per impostos corporatius els és assignada segons la ubicació de raó social. En el cas de les empreses radicades a diversos estats federats, hi ha una fórmula d'assignació dels ingressos totals segons la quota que tingui cada estat en la nòmina de l'empresa.

Pel que fa a l'IVA, la compartició dels ingressos fiscals és més complexa. Això reflecteix el fet que la distribució vertical no està estipulada en la Constitució, sinó que està determinada en la llei de compensació fiscal (FAG), la qual sovint pateix canvis i està subjecta a una controvèrsia política considerable. En termes generals, la norma actual és que s'assigna una quota del 52% al nivell federal, del 46% al dels estats federats i del 2% al dels municipis. Posteriorment, la quota dels estats federats s'assigna en sentit horitzontal entre cadascun d'ells. Tanmateix, només un mínim del 75% de la quota de l'IVA que va als estats federats s'assigna segons la quota de població que tenen, mentre que la resta es distribueix segons la capacitat d'ingressos fiscals. La distribució de fins al 25% de la quota d'ingressos per IVA als estats federats, per tant, se sol considerar el primer pas del sistema de compensació fiscal.

4. Compensació fiscal

A més d'una distribució inicial dels ingressos fiscals compartits entre les administracions federal i dels estats federats, el federalisme alemany es caracteritza per un sistema redistributiu exhaustiu a base de transferències intergovernamentals que redueix en bona part les disparitats fiscals entre els estats federats.

El sistema de compensació fiscal consta de tres elements relacionats: la redistribució d'ingressos per l'IVA, el sistema de subvencions fiscals en concepte de compensació i, per últim, d'altres subvencions verticals; aquests elements redueixen encara més les disparitats fiscals. Cada element fa ús d'algun indicador de la capacitat d'ingressos fiscals d'un estat federat i el contraposa a algun indicador de la "necessitat fiscal". El primer s'estableix tot sumant els ingressos fiscals d'un estat i, en part, dels seus municipis. El segon, en essència, està determinat pel nombre d'habitants i per una mitjana dels ingressos fiscals del conjunt dels estats federats. Aquest enfocament és semblant al mecanisme de compensació fiscal de Canadà o Austràlia, el qual es basa en els anomenats *representative national average standards*.

El primer pas del mecanisme de compensació fiscal té a veure amb la distribució dels ingressos per IVA entre els estats federats. Fins a un 25% de la quota d'un estat federat sobre els ingressos per l'IVA s'empra per compensar diferències en la capacitat d'ingressos fiscals establerta per la quota d'ingressos per renda i els ingressos per impostos a les empreses assignada als estats federats, per la quota d'un estat federat sobre els impostos per activitats empresarials i per d'altres ingressos dels estats federats en concepte d'impostos. Sense deturar-nos en els detalls, la norma vigent estableix que, cada estat federat la capacitat de qual pel que fa ingressos fiscals per resident és inferior al 97% de la mitjana nacional, rep transferències finançades per la quota dels estats federats sobre el ingressos per l'IVA, la qual cosa assegura que els seus ingressos representin com a mínim un 95% de la mitjana nacional. La diferència restant fins a la mitjana endega d'altres transferències, sense, però, eliminar-la del tot.

El segon pas té relació amb les transferències horitzontals entre els estats federats. L'objectiu, de nou, és reduir les disparitats en els ingressos fiscals. Tanmateix, en el segon pas aquests ingressos comprenen tant els dels ens locals com els dels estats federats,⁵ i també inclouen els provinents de l'IVA establerts al primer pas. A més, el segon pas implica no només la compensació de les disparitats entre ingressos fiscals per càpita d'un estat federat i la mitjana d'ingressos fiscals de tots els estats federats, sinó que pretén tenir en compte la "necessitat fiscal" dels estats federats i dels municipis. Això s'assoleix mitjançant l'ús de xifres de població fictícies en lloc de les reals, i que són incrementades si el sistema considera que la necessitat fiscal d'un determinat estat federat és més elevada. Per ser més concrets, el sistema defineix les transferències com una quota en la diferència entre els ingressos reals per impostos i la mitjana per càpita nacional multiplicada per un cert nombre de població fictícia. Per tant, formalment, les transferències estan regulades per la fórmula

$$TR_i = \alpha [\text{capacitat fiscal} - \text{necessitat fiscal}],$$

⁵ Els ingressos fiscals dels municipis es consideren a una taxa del 64%, vegeu més avall.

on la capacitat fiscal és algun tipus d'indicador dels ingressos totals per impostos, i la necessitat fiscal està determinada pel producte d'un nombre de població fictícia per un indicador de la mitjana d'ingressos per impostos. El factor α determina l'abast fins al qual les disparitats es compensen i és per ell mateix una funció complexa de les disparitats, però descèn d'un màxim del 75% a un 44% a mesura que ho fa la disparitat.

En el tercer pas del mecanisme de compensació fiscal entre estats federats, les diferències que encara romanen entre la capacitat dels estats federats de captar impostos i la seva necessitat fiscal es compensen mitjançant subvencions verticals des del nivell federal. Després de l'aplicació dels dos primers passos dins la compensació fiscal, un estat federat amb menys del 99,5% de la mitjana d'ingressos dels estats per impostos rep una sorprenent quota del 77,5% de la diferència en els seus ingressos aportada pel nivell d'administració federal a l'efecte de compensació.

Mirat en conjunt, el sistema de compensació fiscal entre els estats federats dona com a resultat una gairebé completa igualació en la capacitat de captar impostos de cada estat. Per causa d'asimetries entre els estats federats alemanys, n'hi ha quatre que contribueixen d'una manera destacada al sistema de compensació fiscal: Baden-Württemberg, Baviera, Hessen i Hamburg (vg. taula 4).⁶ La major part dels altres estats federats, en especial els nous *länder* ubicats a l'antiga Alemanya Oriental, reben grans transferències que arriben fins a uns 1.000 euros per càpita.

Un dels problemes clau del sistema de compensació fiscal és que els estats federats que queden per sota de la mitjana són molt heterogenis pel que fa a dimensions i densitat. La federació alemanya comprèn 16 estats que difereixen força quant a població, dimensions i densitat. Com es recull a la taula 5, l'estat més gran per població (Rin del Nord-Westfàlia) és gairebé trenta vegades més gran en superfície que el més reduït (Bremen). Aquestes diferències són encara més significatives pel que fa a la densitat de població.

Com han indicat moltes publicacions sobre la qüestió,⁷ per causa de basar-se en mitjanes entre tots els estats federats, les grans diferències pel que fa a població creen una asimetria en l'elasticitat de les transferències quant a canvis en els ingressos fiscals d'un estat: un increment en els ingressos d'un estat petit es compensa mitjançant transferències fins a un grau més elevat que el que representa un increment en els ingressos d'un estat gran, i això és així per la senzilla raó que aquest darrer té un pes més gran en la mitjana nacional.

Taula 4. Transferències per compensació fiscal als estats federats l'any 2003

Land (estat federat)	1r pas	2n pas	3r pas	total
Baden-Württemberg		-203		-203
Baviera		-150		-150
Brandenburg	591	195	97	882

⁶ Observeu que les xifres reflecteixen les normes de compensació fiscal no pas en la situació actual sinó en la prèvia a la reforma recent. Tanmateix, la magnitud total de les transferències no es preveu que canviï de manera substancial.

⁷ Vegeu K. A. Konrad i H. Seitz, 2003, *Fiscal federalism and risk sharing in Germany: the role of size differences*, S. Cnossen, *Public Finance and Public Policy in the New Century*, Cambridge MA, 469-489.

Hessen		-308		-308
Mecklenburg-Pomerània Occidental	669	226	98	992
Baixa Saxònia	14	49	47	136
Rin del Nord-Westfàlia		-3		-3
Renània-Palatinat		64	96	159
Saarland		100	98	198
Saxònia	640	216	98	953
Saxònia-Anhalt	689	206	98	992
Schlesvig-Holstein	28	6	9	42
Turíngia	657	210	97	965
Berlín	58	778	130	966
Bremen		523	116	640
Hamburg		-377		-377

En euros per càpita. Fonts: càlculs propis, Ministeri de Finances federal i Cambra Alta; excepte al pas primer, on les dades estan preses de la Cambra Alta, totes les xifres provenen de l'informe del Ministeri de Finances de l'any 2005. Pel que fa a xifres de població, vegeu a sota.

Un dels problemes clau del sistema de compensació fiscal és que els estats federats que queden per sota de la mitjana són molt heterogenis quant a dimensions i densitat. La federació alemanya comprèn 16 estats que difereixen bastant pel que fa a població, dimensions i densitat. Així, com es recull a la taula 5, l'estat més poblat (Renània del Nord-Westfàlia) és gairebé trenta vegades més gran que el de menys població (Bremen). Aquestes diferències són encara més acusades pel que fa a la densitat de població.

Taula 5. Superfície i densitat de població dels estats federats alemanys

Land (estat federat)	Superfície		Municipis	
	Habitants (a) (en milers)	(a) (en qm 2)	Densitat (a) (per qm 2)	(b) (en xifres)
Baden-Württemberg	10,693	35.752	299	1.111
Baviera	12,423	70.549	176	2.056
Brandenburg	2,575	29.477	87	886
Hessen	6,089	21.115	288	426
Baixa Saxònia	7,993	47.618	168	1.026
Mecklenburg-Pomerània Occidental	1,732	23.174	75	979
Rin del Nord-Westfàlia	18,063	34.084	530	396
Renània-Palatinat	4,059	19.847	204	2.306
Saarland	1,061	2.569	413	52
Saxònia	4,321	18.414	235	535
Saxònia-Anhalt	2,523	20.445	123	1.235
Schlesvig-Holstein	2,823	15.763	179	1.129
Turíngia	2,373	16.172	147	1.007
Berlín	3,388	892	3.800	1

Bremen	663	404	1.640	2
Hamburg	1,734	755	2.296	1
Alemanya	82,532	357.030	231	13.148

Font: Oficina Federal d'Estadística. (a) xifres referents a finals de l'any 2003, (b) xifres referents a finals de l'any 2002.

Com han indicat moltes publicacions sobre la qüestió,⁸ les grans diferències quant a població, perquè estan basades en mitjanes de tots els estats federats, creen una asimetria en l'elasticitat de les transferències respecte a canvis en els ingressos fiscals d'un estat: un increment en els ingressos d'un estat petit es compensa mitjançant transferències fins a un grau més elevat que el que representa un increment en els ingressos d'un estat gran, i això és així per la senzilla raó que aquest últim té més pes en la mitjana nacional.

Les grans disparitats en densitat de població indiquen que els estats federats difereixen respecte el paper que desenvolupen dins l'estructura espacial del país. Els estats més grans, com Baviera o Rin del Nord-Westfàlia, comprenen tant zones rurals com urbanitzades i, per aquest raó, contenen ciutats junt amb el seu hinterland. Aquest no és el cas amb els estats més petits, sobretot amb els estats ciutat: Berlín, Hamburg i Bremen. Atès que les ciutats són centres de serveis i de producció, habitualment tenen bases imposables molt més altes que les zones rurals i perifèriques. Un sistema de compensació fiscal que, en essència, assigni a cada estat la mateixa quantitat de recursos per càpita, de fet, redistribueix als altres estats bona part dels fons públics recaptats a les ciutats. Això priva les ciutats de la seva capacitat de fornir serveis públics específics per a aglomeracions urbanes en matèries com, per exemple, el transport. La solució que hi dona el sistema de compensació alemany és atorgar més necessitat fiscal als estats ciutat en aquest mecanisme. Per ser més exactes, la necessitat fiscal dels tres estats ciutat s'obté tot fent servir un nombre de població fictici, que és un 135% superior al real. La justificació tradicional i oficial (MaßstG paràgraf 8) d'aquest enfocament, i per tant, de determinar la magnitud real del factor equilibrant, però, fa referència a un cost més elevat de la provisió de serveis públics en les aglomeracions urbanes. Aquesta visió, habitualment assignada a Brecht (1932),⁹ ha estat criticada en les publicacions sobre sistemes financers tant per raons teòriques com per la seva manca de suport empíric.¹⁰ No obstant això, la recent reforma del sistema de compensació fiscal fins i tot va introduir una norma addicional que incrementa la necessitat fiscal per als estats de Mecklenburg-Pomerània Occidental i Brandenburg tot justificant-ho en el fet que tenen uns costos més elevats a l'hora de fornir serveis públics per causa d'una densitat especialment baixa en algunes zones.

Hi ha un altre problema relacionat amb la interacció entre compensació fiscal en el nivell dels estats federats i la interacció entre sistemes financers dels estats federats i els ens locals. Si hom considera els municipis un tercer nivell de govern independent, no hi ha gaires raons per incloure els seus ingressos fiscals en el sistema de compensació

⁸ Véase K. A. Konrad y H. Seitz (2003), «Fiscal federalism and risk sharing in Germany: the role of size differences», en S. Cnossen, *Public Finance and Public Policy in the New Century*, Cambridge, Massachusetts, p. 469-489.

⁹ Vegeu A. Brecht, 1932, *Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben, Grundfragen der internationalen Politik 2* (1932), Leipzig.

¹⁰ Vegeu T. Kuhn, 1993, *Determinanten der Staatsausgaben: Bevölkerung und Urbanisierung*, IFO-Studien 39 (1993), 2, 127-145, i T. Buettner, R. Schwager i D. Stegarescu, 2004, *Agglomeration, population size, and the cost of providing public services: An Empirical Analysis for German States*, *Public Finance and Management* 4 (2004), 4, 496-520.

entre estats federats. El sistema actual pren l'opció alternativa i considera els ingressos fiscals dels municipis una part de la capacitat recaptatòria d'un estat federat. Això sembla adient en el cas de les ciutats estat, on l'administració estatal coincideix amb la municipal. Tanmateix, en els altres estats federats això soscavaria el principi d'autonomia administrativa dels municipis atès que implícitament considera aquests uns agents de l'administració de l'estat federat. Tenint en compte que els municipis gaudeixen no només d'autonomia en l'administració, sinó també en les seves polítiques de despesa i d'impostos, una inclusió completa dels seus ingressos fiscals en el sistema de compensació propiciaria desincentius greus que en darrer terme emmenarien a l'abolició de l'autonomia municipal. Aquest argument explica perquè els ingressos municipals per impostos només són inclosos parcialment (en un percentatge del 64%) en el concepte de capacitat recaptatòria de l'estat federat; però ni que sigui així és qüestionable perquè s'hi inclouen.

Com es descriu a la taula 6, a més del segon pas dins el mecanisme de compensació fiscal, la major part d'estats federats rep subvencions no condicionades provinents del nivell administratiu federal. Un primer tipus de donació (1) és un subsidi als estats federats més petits, en concret a Bremen i Saarland. Un segon tipus de donació (2), destinat a estimular la creació d'infraestructures públiques, és pagat als nous *länder* de l'antiga Alemanya de l'Est. Un tercer tipus de donació (3) té a veure amb una decisió del tribunal superior alemany àmpliament compartida (BVerfGE, 148), la qual va obligar l'administració federal a prestar ajut l'administració estatal de Bremen i Saarland.¹¹ Tot i que les transferències estan consignades per atendre el deute, impliquen estalvis en despeses inevitables i, per tant, actuen com a subvencions no condicionades.

Taula 6. Donacions de l'Administració federal als estats federats l'any 2003 (excloent-hi transferències per compensació fiscal)

Land (estat federat)	(1)	(2)	(3)	Total
Baden-Württemberg				
Baviera				
Brandenburg	33	580		613
Hessen				
Mecklenburg-Pomerània Occidental	48	643		651
Baixa Saxònia				
Rin del Nord-Westfàlia				
Renània-Palatinat	28			39
Saarland	74		289	371
Saxònia		637		637
Saxònia-Anhalt	33	658		691
Schlesvig-Holstein	30			30
Turíngia	35	636		408
Berlín	33	591		624
Bremen	97		771	880

¹¹ Observeu que aquests pagaments s'han reduït progressivament l'any 2004.

Hamburg

En euros per càpita. Vegeu el text per a les categories (1) a (3). El total inclou d'altres subvencions que no apareixen sota les categories (1) a (3). Fonts: càlculs propis i informe del Ministeri de Finances per a l'any 2005.

5. La necessitat d'una reforma

Si bé les crítiques sobre la gran dependència dels sistemes impositius dels estats federats respecte a les transferències i subvencions tenen una llarga tradició, és important posar en relació el debat sobre la manca d'autonomia amb el rerafons polític en el qual actuen els governants dels estats federats. Com argumenta Blankart,¹² la manca d'autonomia es pot explicar per la posició de poder dels estats federats a la Cambra Alta (Bundesrat), on poden fer servir la seva influència en les decisions sobre política impositiva federal i transferir una part notable dels ingressos fiscals als seus propis pressupostos, sense que els calgui justificar davant el contribuent la seva demanda d'ingressos. Aquest accés al fons comú dels recursos fiscals federals sense necessitat de pagar els costos polítics que implica el fet d'apujar impostos propis podria explicar prou bé perquè la quota de recursos dels quals s'han apropiat els estats federats és relativament alta si hom compara amb d'altres països de l'OCDE.¹³ Mirat amb una perspectiva més àmplia, l'estreta relació entre administracions en les seves decisions sobre despeses i recaptació fiscal socava la transparència de l'acció de govern davant l'electorat i, alhora, dificulta força el procés polític. A més, al Bundesrat, de forma gairebé habitual els presidents dels estats federals que militen a partits de l'oposició voten per raons estratègiques contra les polítiques federals. D'aquesta manera, el federalisme alemany ha contribuït a l'aparició de la "trampa de la decisió conjunta" en el sistema polític del país, la qual cosa caracteritza una situació en la qual "[...] les iniciatives en política nacional estan a mercè d'una oposició l'interès estratègic primordial de la qual és treure del poder el govern que toqui".¹⁴

Tot i que la percepció que hi ha problemes en el sistema federal alemany ha anat creixent des dels anys setanta i vuitanta del segle passat, la unificació del país va multiplicar els problemes inherents al sistema federal. La unificació no només va comportar un elevat increment en la demanda de fons públics, sinó que el sistema de compensació fiscal s'enfronta ara al repte que representa el fet que hi hagi disparitats molt més grans en els ingressos fiscals. El baix rendiment econòmic d'Alemanya després del petit boom de la unificació va contribuir

¹² Vegeu més amunt.

¹³ D. Stegarescu, 2005, *ibid.*, en dóna proves empíriques.

¹⁴ Vegeu F. W. Scharpf, 2005, No exit from the joint-decision trap? Can German federalism reform itself?, MPifG Working Paper 05/8, setembre 2005.

encara més a la baixada dels ingressos fiscals tant en l'administració federal com en la dels estats federats. Mentre, l'accés dels països del Centre i de l'Est d'Europa a la Unió Europea va comprometre encara més els intents d'establir inversions noves a l'antiga Alemanya de l'Est, atès que els nous països membres hi competeixen amb unes fiscalitats baixes, mentre que l'antiga Alemanya de l'Est grava les inversions al nivell alemany, molt més elevat. La situació actual es caracteritza per dèficit grans tant tant en el nivell administratiu federal com en el dels estats federats. Tal com ho revela una anàlisi recent de Buettner i Hauptmeier (2005)¹⁵ sobre la sostenibilitat dels sistemes financers dels estats federats, aquests dèficit indiquen una substancial manca de sostenibilitat en el nivell administratiu federal i dels estats federats. La taula 7 mostra el diferencial de despesa segons el criteri de la OCDE per mesurar la sostenibilitat dels sistemes financers públics. Les xifres indiquen la reducció en despesa pública que caldria per mantenir el nivell de deute constant en relació amb la capacitat econòmica (és a dir, la relació PIB-deute) per a un període de 5 a 17 anys. Si bé tots els estats federats així com l'administració federal necessiten retallar despeses d'una manera substancial, hi ha diferències sorprenents entre els estats federats. En el període de temps més curt, la necessitat de reducció de la despesa varia en un factor 10 entre Saxònia per una banda, que segueix una política fiscal relativament sanejada, i Bremen, per l'altra.

Taula 7. Diferencial de despesa en euros per càpita

Land (estat federat)	Període 2003-2008	Període 2003-2020
Baden-Württemberg	210	217
Baviera	296	291
Brandenburg	435	707
Hessen	394	396
Mecklenburg-Pomerània Occidental	589	860
Baixa Saxònia	447	469
Rin del Nord-Westfàlia	397	407
Renània-Palatinat	475	515
Saarland	566	650
Saxònia	143	396
Saxònia-Anhalt	666	971
Schlesvig-Holstein	393	390
Turíngia	413	666
Berlín	1.175	1.384
Bremen	1.373	1.478
Hamburg	836	813
Alemanya	230	118

¹⁵ Vegeu T. Buettner i S. Hauptmeier, 2005, *Schuldenmonitor: Konzeption und Umsetzung einer Analyse der Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern*, Gütersloh.

Font: Buettner i Hauptmeier, *ibid.*, i càlculs propis.

Els nivells d'endeutament elevats reflecteixen la manca de restriccions en els préstecs als estats federats. Tot i que a la Constitució alemanya hi ha un mandat formal segons el qual l'import net dels préstecs a una administració no poden ésser superiors a les despeses en inversió, la Carta Magna vincula aquesta exigència a condicions econòmiques normals, la qual cosa immediatament afebleix el compliment estricte de la norma. Els problemes per manca de disciplina fiscal s'agreugen per la inexistència d'autonomia en la recaptació d'impostos. Atès que els governs dels estats federats no tenen una gran discrecionalitat en la seva política impositiva, els dèficit no es poden ajustar per la banda de la recaptació fiscal. Al mateix temps, el mandat constitucional d'igualtat de condicions de vida per a tots els estats federats (art. 72.2 GG) habilita aquests a demana ajut en cas de crisi fiscal, com ja s'ha esdevingut amb Bremen i Saarland (vegeu més amunt). La creixent crisi fiscal a Berlín així com la difícil situació pressupostària a molts altres estats federats, sobretot entre els nous *länder*, és, per tant, molt probable que es resolgui amb encara més ajut de l'administració federal. D'aquesta manera, la relativament menor necessitat de consolidació en el nivell administratiu federal, com s'indica a la taula 7, queda subestimada. A més, és també probable que la relaxació de les restriccions pressupostàries deguda al mandat d'ajut en situacions de crisi fiscal, com ho estableix el tribunal constitucional alemany (vegeu més amunt), ja estigui contribuint a augmentar els problemes de sostenibilitat. És prou obvi que el cas alemany aporta de fet incentius als estats federats per "asaltar el fons comú"¹⁶ i per dur la despesa pública molt per damunt del nivell que hom podria finançar amb els recursos disponibles, la qual cosa comporta conseqüències greus per al sector públic en conjunt.

Per tal d'evitar més crisis de les administracions dels estats federats alemanys resulta d'una importància vital reforçar la bona disposició i la potestat dels estats federats per tal de seguir polítiques fiscals sanes. Això implica que aquests estats tinguin autonomia en matèria de tributació així com que els seus governs estiguin sotmesos a restriccions en els préstecs. Una altra tasca important és evitar més ajuts d'altres administracions en cas d'una crisi l'autonomia fiscal té poc sentit sense la corresponent autonomia en recaptació d'impostos. Si, per exemple, els estats federats introdueixen impostos per incrementar els seus ingressos, és important permetre que aquests fiscal de l'estat federat. Tanmateix, en especial la introducció d'autonomia dels estats en matèria tributària es presenta difícil atès que exigeix una reforma significativa del sistema de compensació fiscal. La raó n'és que mantinguin els ingressos fiscals addicionals i no redistribuir-los dins el sistema de compensació fiscal.¹⁷ Però si als estats federats se'ls permet conservar els ingressos addicionals per impostos, podrien experimentar disparitats notables en els seus ingressos fiscals, quelcom que resulta difícil d'acceptar atès tot l'èmfasi que fa el sistema alemany en la redistribució. Pel que fa als estats de l'Alemanya de l'Est, això dona com a resultat la un xic paradoxal situació que, encara que possiblement necessitin reduccions impositives més urgents perquè han de competir amb altres països en transformació, es resisteixen a la introducció de l'autonomia fiscal per por de perdre ingressos.

¹⁶ Vegeu W. E. Oates, 2004, Toward a second-generation theory of fiscal federalism, *International Tax and Public Finance* 12 (2005), 349-373.

¹⁷ Vegeu T. Buettner i R. Schwager, 2003, Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223 (2003), 532-555.

A part del gran èmfasi en la redistribució, el sistema de compensació fiscal genera un altre problema que demana una reforma. Per causa de l'elevat grau de distribució en molts estats federats, una pèrdua o un guany en els ingressos fiscals dona com a resultat que només hi ha petits canvis en aquests ingressos després de la compensació, la qual cosa genera desincentius greus. Un indicador d'aquests desincentius és la taxa de contribució marginal que

es mostra a la taula 8. Aquest indicador dona la fracció d'un euro addicional d'ingressos que un estat federat ha de transferir a les administracions federal i estatals. De conformitat amb la norma vigent, alguns estats federats transfereixen aproximadament 97 cèntims de cada euro addicional d'ingressos als sistemes de compensació fiscal i només conserven 3 cèntims. Si repassem el que s'ha publicat sobre compensació fiscal,¹⁸ la idea que se n'extreu és que aquesta elevada redistribució dels ingressos per impostos indueix els governs a reduir les seves iniciatives fiscals. Tot i que els estats federats tenen poca discrecionalitat en matèria de tributació i, per tant, poc marge d'acció per ajustar la seva política fiscal d'una manera estratègica, Baretto, Huber i Lichtblau (2002) sostenen que les altes taxes de contribució marginal redueixen la bona disposició d'aquests estats a l'hora de recaptar ingressos fiscals.¹⁹

Davant les creixent crítiques, la darrera reforma de la llei de compensació fiscal va introduir algunes normes especials que pretenen reduir l'elevat grau de redistribució pel que fa als ingressos fiscals addicionals.

Tanmateix, tot i que aquesta reforma ha abaixat la taxa de contribució marginal a diversos estats, la mitjana de les taxes de contribució que abans estava gairebé en el 95% es troba encara al voltant del 84% (vegeu taula 8).

Taula 8. Taxa de contribució marginal al sistema de compensació fiscal (en %)

Land (estat federat)	Període anterior a la normativa 2005	Normativa actual
Saarland	98,71	98,32
Mecklenburg-Pomerània Occidental	98,09	97,56
Turingia	97,13	96,63
Saxònia-Anhalt	97,03	96,58
Brandenburg	96,56	96,43
Baixa Saxònia	90,18	89,2
Renània-Palatinat	89,4	84,33
Saxònia	95,26	83,35
Schlesvig-Holstein	90,66	78,3
Baden-Württemberg	65,17	61,73
Hessen	71,56	60,14
Baviera	64,26	54,55
Rin del Nord-Westfàlia	16,71	41,02
Bremen	98,93	93,32

¹⁸ Vegeu B. Dahlby, 2002, The incentive effects of fiscal equalization, a Boothe, P. (ed.): *Equalization: welfare trap of helping hand?*, Halifax.

¹⁹ Vegeu C. Baretto, B. Huber i K. Lichtblau, 2002, A tax on tax revenue: the incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9 (2002), 631-649.

Berlín	94,7	83,76
Hamburg	94,7	63,62

Fonts: T. Buettner, S. Hauptmeier i R. Schwager, 2005, *Efficient revenue sharing and upper level governments: theory and application to Germany*, CESifo Working Paper, Munic, de propera aparició. La taxa de contribució marginal està calculada per a un increment d'un 1 per cent en els ingressos d'un estat federat per impostos a les empreses tot basant-se en les xifres del pressupost del 2004. Vegeu el text per tenir-ne una explicació més detallada.

6 Visió global del model alemany

Sens dubte, el federalisme alemany té les seves virtuts. Ha fornit la república de Bonn d'una estabilitat a llarg termini que ni era òbvia ni fàcilment assolible en el moment de la seva fundació després de la Segona Guerra Mundial. El federalisme alemany fins i tot va aconseguir unificar els *länder* de l'Alemanya Occidental amb els territoris de l'antiga República Democràtica Alemanya l'any 1990.

Tanmateix, els complexos problemes de sostenibilitat en els nivells administratius federal i d'estat federat són un clar indicatiu de les creixents tensions entre l'augment de les demandes de transferències i la incapacitat pressupostària per finançar-les. El problema bàsic subjacent és un feble compromís entre l'autonomia subnacional i la presa de decisions centralitzada. Tal com un informe recent del consell de la junta assessora del Ministeri d'Economia i Treball alemany ho ha subratllat,²⁰ aquest compromís ja era evident en el consens entre les concepcions unitarista i descentralitzada de l'administració a l'assemblea constitucional --la qual va elaborar el 1949 la Constitució-- i les forces aliades. Les fortes tendències unitaristes dins la federació alemanya han estat posteriorment posades en forma de llei en la gran reforma del sistema federal del 1969 --la qual, tanmateix, continuava concedint als estats drets substancials en les seves polítiques pressupostàries i de despeses encara que gairebé tots els ingressos no depenguessin de la discrecionalitat d'aquests estats federats-- i importants mandats posteriors sobre despeses determinen parts de la política d'aquests estats en aquesta matèria. Les crisis fiscals de Bremen i Saarland a finals dels anys vuitanta del segle passat ja van palesar signes d'una situació crítica en la qual els estats poden embarcar-se en una política d'assaltar el fons comú. La unificació alemanya va posar més pressió sobre el sistema atès que les disparitats fiscals van esdevenir molt més grans i al Bundesrat va créixer la fracció d'estats federats pobres. Bé podria passar que l'aparició de crisis fiscals conduís a un procés d'enduriment de les restriccions pressupostàries, atès que no pas alguns pressupostos sinó tots estan actualment en una situació deficitària. De tota manera, encara calen restriccions fiscals formals per als estats federats.

²⁰ Vegeu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2005, *Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates*, Bonn.

Atesa la greu manca de sostenibilitat present però també per tal d'incrementar la responsabilitat dels estats, és important dotar els estats federats d'una certa capacitat per incrementar o reduir la taxa d'impostos en alguna base imposable important. Tot seguint un suggeriment que hi a la Constitució alemanya (art. 106.5 GG, referent als municipis), sembla útil introduir impostos sobre els ingressos dels estats federats en la base imposable comuna. Tanmateix, la introducció de competències per als estats en matèria de tributació entra en conflicte amb l'elevat grau de redistribució que hi ha en l'actual sistema de compensació fiscal.²¹

El mecanisme de compensació fiscal mostra un interessant sistema de transferències intergovernamentals que és prou eficaç a l'hora d'absorbir impactes pressupostaris asimètrics. Però aquesta capacitat d'absorció és a costa de forts desincentius, atès que una evolució negativa en els ingressos fiscals d'un estat federat en bona part és traslladada a d'altres, mentre que una evolució positiva és aprofitada per d'altres. Per tal d'evitar desincentius greus en les polítiques dels estats federats, sol ser important reduir el grau de redistribució dins el sistema fiscal de compensació, i no només per les ineficiències resultants pel que fa a recaptació d'impostos o esforç impositiu.

Un darrer problema que cal esmentar té a veure amb els límits administratius dels estats federats. L'elevat grau d'heterogeneïtat entre aquests quant a la seva superfície i la insuficient correspondència entre l'estructura espacial de l'economia i els límits administratius, quelcom que és d'allò més obvi en el cas de les ciutats estat, són una càrrega per al sistema de compensació i necessiten alguns compromisos difícils d'assolir. L'estatus constitucional dels estats federats així com el seu gran poder al Bundesrat, però, impedeixen la reorganització que cal, inclosa la fusió entre les ciutats estat i el seu hinterland respectiu.

Tanmateix, amb més autonomia per als estats federats en matèria impositiva, menys redistribució dels ingressos fiscals entre aquests estats, unes restriccions de préstecs més rigoroses i, potser, una definició espacial dels estats més adient, el federalisme alemany pot oferir un model interessant per a la resolució del problema del finançament de les administracions subnacionals.

²¹ Vegeu T. Buettner i R. Schwager, 2003, *ibid.*