

## LA FINANCIACIÓN DE LOS ESTADOS FEDERADOS ALEMANES

Thiess Buettner \*

### Sumario

1. Introducción
2. Características básicas de los sistemas financieros de los estados federados
- 3 Impuestos subnacionales y distribución de los ingresos fiscales
4. Compensación fiscal
5. La necesidad de una reforma
6. Visión global del modelo alemán

---

\* Thiess Buettner Instituto Ifo, Universidad Ludwig Maximilian, y CESifo.

Dirección: Ifo Institute for Economic Research, Poschingerstraße, 5, D-81679, Munich, Germany.

Teléfono: +49.89.9224.1319. Fax: +49.89.9224.2319. E-mail: buettner@ifo.de

El autor agradece a Sebastian Hauptmeier y a Dan Stegarescu sus valiosos comentarios.

Artículo recibido el 17.10.2005.

## 1. Introducción

Mientras que la mayor parte de los sistemas financieros de los gobiernos centrales se enfrenta al reto de captar fondos públicos, los sistemas de los gobiernos subnacionales, como los de los *Länder* o estados federados alemanes, por lo general tienen que hacer frente a sus propios problemas específicos. Dichos problemas tienen que ver, en esencia, con el fenómeno de la movilidad fiscal.

De todos es de sobras conocido que los intentos de un gobierno para dirigir el dinero privado hacia la hacienda pública se ven obstaculizados por la habilidad que muestran los agentes para eludir impuestos y otros pagos obligatorios. En el caso de los gobiernos subnacionales, sin embargo, esta elusión de impuestos se ve facilitada por la delimitación espacial de las jurisdicciones, debido a que, en el caso de las actividades de los agentes, existen posibilidades de hallar ubicaciones alternativas fuera de la correspondiente jurisdicción. La consecuencia de todo ello es que los impuestos y pagos obligatorios generan una movilidad fiscal que contribuye a incrementar el coste de captar fondos públicos. Por ejemplo, la intención de un gobierno subnacional de gravar rentas percibidas por particulares o por empresas puede dar como resultado la reubicación de los domicilios de los particulares y de las empresas en otras demarcaciones, posiblemente adyacentes. En muchos casos, por lo tanto, los gobiernos subnacionales tienden a contar menos con los impuestos sobre la renta, en especial cuando las bases imponibles son de tipo progresivo. Por el contrario, buena parte de los fondos suelen captarse gravando la propiedad inmobiliaria, en particular la de bienes raíces. De todos modos, a menudo observamos cierto grado de cooperación en política impositiva entre los gobiernos subnacionales, lo cual mejora la capacidad de gravar las bases imponibles móviles.

La movilidad fiscal genera asimismo importantes efectos de desborde (*spillovers*) en la prestación de servicios públicos, lo cual puede ser significativo sobre todo en el nivel administrativo municipal. Así, una notable parte de la fuerza de trabajo de una ciudad a menudo reside en demarcaciones adyacentes y a diario se desplaza a la metrópoli, por lo cual se beneficia de las infraestructuras de ésta. Sin embargo, si un gobierno proporciona servicios públicos, como, por ejemplo, la construcción de un aeropuerto, que favorecen a una zona geográfica mayor, esos efectos de desborde también resultan importantes para niveles de administración más altos. Todo ello reclama una cooperación interjurisdiccional cuando se trata de prestar servicios públicos incluso entre estados federados, lo que puede materializarse perfectamente en algún tipo de relaciones fiscales intergubernamentales.

Las restricciones impuestas por la movilidad fiscal sobre la capacidad de los gobiernos subnacionales para captar fondos públicos se traduce asimismo en problemas para acceder a créditos. Por lo tanto, cualquier evolución desfavorable en los ingresos fiscales no puede ser reconducida fácilmente a través del endeudamiento. Al mismo tiempo, en comparación con un gobierno nacional o federal, sin embargo, los gobiernos subnacionales generalmente se hallan más expuestos a las fluctuaciones de ingresos fiscales. De nuevo la cooperación intergubernamental en lo relativo a transferencias, en ocasiones llamadas de riesgos compartidos, entre administraciones subnacionales puede contribuir a superar este problema.

En todos estos casos, la cooperación intergubernamental permite a las administraciones superar los problemas y restricciones que para sus sistemas financieros plantea la movilidad fiscal. En la mayoría de países los gobiernos subnacionales se hallan inmersos en relaciones intergubernamentales más o menos estrechas. Sin embargo, el sistema alemán de relaciones fiscales intergubernamentales pone un énfasis considerable en la redistribución y en la cooperación, al ser comparado con otros países de estructura federal. Esto, que podría suponer

una ventaja en cuanto a estabilidad política, es objeto cada vez más de crítica por parte de los economistas. En lo referente a la cooperación y a la tributación no sólo entre los estados federados, sino también entre ellos y el gobierno federal, a menudo se acusa a los estados de formar un "cártel tributario".<sup>1</sup> Los efectos de desborde entre estados federados pueden justificar el amplio uso en Alemania de programas conjuntos de gasto público y de inversión en infraestructuras, pero a menudo son criticados por estar burocratizados y ser ineficaces y poco transparentes. Además, en algunas áreas de gobierno el amplio alcance de las políticas locales y de los estados federados predeterminado por los mandatos federales y los acuerdos de cooperación restringe la discrecionalidad subnacional a simples cuestiones administrativas, lo que ha conducido a la noción de "federalismo administrativo".<sup>2</sup> Por último, un sólido sistema de compensación fiscal territorial aporta un mecanismo de riesgos compartidos entre los estados federados alemanes. Sin embargo, el alcance global del mecanismo de riesgos compartidos a disposición de los estados federados no es mayor que en otros países,<sup>3</sup> ya que el sistema financiero es ante todo un seguro frente a riesgos que puedan tener impacto en el presupuesto público.<sup>4</sup> Además, el sistema de compensación fiscal está expuesto a muchas críticas por desincentivar gravemente las políticas de los estados federados al implicar una gran redistribución de fondos entre los *Länder*. Con todo, por encima de cualquier crítica, el sistema alemán de federalismo fiscal presenta algunos rasgos que aportan soluciones interesantes a las cuestiones básicas a las que se enfrenta cualquier país con gobiernos subnacionales de peso. A diferencia de las críticas, el presente artículo no sólo pretende proporcionar una visión general de cómo se financian los estados federados con el actual sistema, sino que intenta también poner esta panorámica en perspectiva aportando una discusión crítica sobre sus debilidades y realizando algunas sugerencias para su reforma. Esperamos que con ello nos será posible ofrecer un esbozo de la apariencia que podría tener un "modelo" alemán eficiente de financiación de los estados federados.

A fin de considerar sus antecedentes, el siguiente apartado comienza con un breve repaso del papel de los estados federados dentro del sistema alemán de federalismo fiscal. Tras ello, el presente trabajo se centra en la cuestión de la tributación subnacional y de los ingresos fiscales compartidos (apartado 3) y de la compensación fiscal (apartado 4). Todo ello nos permitirá observar los componentes centrales del sistema financiero de los estados alemanes, los cuales les diferencian de otras administraciones subnacionales. El apartado 5 aborda la necesidad de reformas, y el apartado 6 cierra el presente trabajo con algunas observaciones sobre el "modelo" alemán de financiación de los estados federados.

## 2. Características básicas de los sistemas financieros de los estados federados

El sector público alemán consta de tres niveles fundamentales: el gobierno federal (*Bund*), los dieciséis estados federados (*Länder*) y, desde 2002, no menos de 14.643 municipios (*Gemeinden*). Aunque únicamente estos tres niveles de administración pueden establecer impuestos, existen importantes organismos parafiscales vinculados a la seguridad social que también establecen pagos. Dado que la seguridad social se gestiona desde el nivel federal, los organismos parafiscales suelen estar adscritos a dicha administración. A nivel local existen otros organismos gubernamentales en forma de comarcas (*Kreise*), que son importantes en cuanto a la prestación de servicios

<sup>1</sup> Véase C. B. Blankart (1999), «Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: eine Fallstudie», *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, nº 199 (3), p. 331-350.

<sup>2</sup> Véase R. Schwager (1997), «Redistribution and administrative federalism», *Canadian Journal of Economics*, nº 30 (4b), p. 1161-1183.

<sup>3</sup> Véase T. Buettner (2002), «Fiscal federalism and interstate risk sharing: empirical evidence from Germany», *Economics Letters*, nº 74 (2), p. 195-202.

<sup>4</sup> Véase J. Von Hagen y R. Hepp (2000), «Regional risksharing and redistribution in the German federation», *ZEI Working Paper B-15*.

relacionados con bienestar social, infraestructuras y gestión de residuos. No obstante, las comarcas pueden considerarse federaciones de municipios, puesto que son un medio a fin de que exista una cooperación formalizada en áreas concretas dentro del nivel administrativo local.

La relación entre los tres niveles básicos de administración se halla estipulada en la Constitución alemana, la cual otorga importantes poderes legislativos al gobierno federal y al de los estados federados. Sin embargo, la línea divisoria exacta se encuentra delimitada por los títulos de legislación "concurrente" (art. 72 y 105 GG [Ley fundamental alemana]). De conformidad con ello, la competencia de los estados federados en materias que afecten a sus sistemas financieros se halla sujeta a la no existencia de potestad federal. Otra característica esencial de esta relación es que en muchos casos la legislación exige una votación por mayoría en el Parlamento federal así como en la Cámara Alta (Bundesrat), constituida por representantes de los gobiernos de los estados federados. Esto crea una situación en la que las políticas federales vienen determinadas conjuntamente y en un grado significativo por el gobierno federal y el de los estados federados. Al mismo tiempo, los estados gozan de una autonomía limitada en lo referente a la determinación de sus propias políticas.

Pese a que la Constitución reconoce el papel de los municipios en el conjunto de los organismos del sector público y establece su derecho de autoadministración, en general se entiende que los municipios son gobernados por los estados federados. Por lo que respecta a sus sistemas financieros, los municipios disfrutan de cierta autonomía; no obstante, los estados federados pueden restringirla, y de hecho así lo hacen en caso de producirse desequilibrios fiscales significativos.

La complejidad del sistema financiero de los estados federados, y de los entes locales, queda reflejada en los problemas que plantea la cuantificación del grado de descentralización fiscal. La tabla 1 ofrece algunas cifras en cuanto al grado de descentralización en los países de la OCDE.

Tabla 1. Descentralización de los ingresos fiscales en los países de la OCDE (1996-2001)

| País           | (1)  | (2)  | País          | (1)  | (2)  |
|----------------|------|------|---------------|------|------|
| Suiza          | 59,9 | 53   | Noruega       | 21,8 | 21,4 |
| Canadá         | 51,8 | 51,8 | Australia     | 19,1 | 19,1 |
| Alemania       | 49,3 | 7,2  | Francia       | 18,6 | 18,4 |
| Bélgica        | 44,7 | 24,6 | Italia        | 14,8 | 11,2 |
| Suecia         | 42,8 | 42,8 | Portugal      | 8,9  | 3,3  |
| Japón          | 41,3 | 37,5 | Luxemburgo    | 8    | 7,9  |
| Estados Unidos | 35,6 | 35,6 | Nueva Zelanda | 6    | 5,9  |
| Dinamarca      | 34,1 | 32,2 | Países Bajos  | 5,1  | 5,1  |
| Finlandia      | 29,7 | 24,2 | Reino Unido   | 5    | 5    |
| Austria        | 28,2 | 3,2  | Irlanda       | 4    | 2,2  |
| España         | 25,9 | 22,3 | Grecia        | 1,9  | 0,3  |
| Islandia       | 25,3 | 25,3 |               |      |      |

(1) Ingresos fiscales totales de la administración subnacional y (2) ingresos por impuestos propios de la administración subnacional, ambos en porcentaje sobre el total de ingresos fiscales de la administración federal.

Fuente: D. Stegarescu (2005), «Public sector decentralisation: measurement concepts and recent international trends», *Fiscal Studies*, nº 26 (3), p. 301-333.

El procedimiento habitual consiste en considerar la dimensión relativa del presupuesto federal y del de los estados federados (ver columna 1 de la tabla 1). Tal y como documenta Stegarescu (2005) siguiendo una clasificación de las fuentes de ingresos fiscales típica, resulta que Alemania es un país con un grado de descentralización bastante elevado. Entre los países de la OCDE, sólo en Suiza y en Canadá los gobiernos subnacionales controlan una cuota de ingresos fiscales más alta que en Alemania. Sin embargo, empleando una clasificación alternativa que únicamente tenga en cuenta como ingresos fiscales propios aquellos en los que los gobiernos subnacionales disfrutan de cierta autonomía, por lo menos en el sentido de que son capaces de determinar su tipo impositivo, resulta que Alemania presenta un grado de descentralización muy bajo (ver columna 2 de la tabla 1). Por lo tanto, esta sorprendente diferencia indica que si bien los estados federados alemanes tienen poca autonomía en materia de tributación en relación con otros países de la OCDE, consiguen recibir, no obstante, más fondos en comparación con otros gobiernos subnacionales de la OCDE.

La tabla 2 ofrece algunas cifras respecto al presupuesto consolidado de los estados federados alemanes. En la misma se toma en consideración la interrelación entre los sistemas financieros de los estados federados y los de los entes locales; las dos primeras columnas muestran algunas cifras relativas a la financiación tanto de los estados como de los municipios; las dos últimas columnas sólo hacen referencia al nivel administrativo de los estados federados. De los ingresos totales por impuestos puede concluirse que al nivel de administración de los estados va a parar aproximadamente el 70 % del total de recursos de los estados federados y de los entes locales. A pesar de que estas cifras dan idea del peso que tienen los distintos tipos de ingresos fiscales en el presupuesto estatal total, no logran reflejar la importancia de los recursos propios a la hora de determinar tales ingresos. Una razón que explica esta situación es que una parte considerable de los ingresos fiscales se recibe, de hecho, como subvención por impuestos compartidos. Otra razón es que muchos de los impuestos se recaudan basándose en la misma ley tributaria vigente para toda Alemania. Otro aspecto destacable de los sistemas financieros de los estados federados y de los entes locales, el papel de la redistribución entre administraciones, también resulta constatable a partir de las cifras sobre el presupuesto consolidado mostrado en la tabla.

Tabla 2. Presupuesto consolidado de los estados federados alemanes

| Ingresos                  | De los estados federados y de los entes locales |              | Sólo de los estados federados |              |
|---------------------------|---|--------------|-------------------------------|--------------|
|                           | Euros per cápita                                | Cuota (en %) | Euros per cápita              | Cuota (en %) |
| Impuestos                 | 2.544   | 65           | 1.967                         | 71,1         |
| Donaciones                | 619   | 15,8         | 571                           | 20,6         |
| Tasas                     | 367   | 9,4          | 107                           | 3,9          |
| Venta de activos públicos | 126   | 3,2          | 30                            | 1,1          |
| Rendimientos del capital  | 210   | 5,4          | 69                            | 2,5          |
| Total                     | 3.911   |              | 2.769                         |              |

  

| Gastos                  | De los estados federados y de los entes locales |              | Sólo de los estados federados |              |
|-------------------------|---|--------------|-------------------------------|--------------|
|                         | Euros per cápita                                | Cuota (en %) | Euros per cápita              | Cuota (en %) |
| Asistencia social       | 796   | 25,5         | 339                           | 10,9         |
| Ayudas, pensiones, etc. | 678   | 21,7         | 556                           | 17,8         |

|                                 |       |      |       |      |
|---------------------------------|-------|------|-------|------|
| Educación                       | 609   | 19,5 | 487   | 15,6 |
| Policía, cumplimiento de la ley | 358   | 11,5 | 281   | 9    |
| Ciencia y universidades         | 279   | 8,9  | 277   | 8,9  |
| Otros estudios                  | 71    | 2,3  | 48    | 1,6  |
| Transporte y comunicaciones     | 266   | 8,5  | 179   | 5,7  |
| Total                           | 4.308 |      | 3.123 |      |

Fuente: cálculos propios y Oficina Federal de Estadística, *Öffentliche Finanzen- Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2002*, Fachserie 14 / Reihe 3.1, Wiesbaden, 2005.

No obstante, en algunos estados federados y municipios las transferencias intergubernamentales redistributivas logran una incidencia bastante notoria. Es a nivel de los estados federados donde esto resulta más obvio debido a las subvenciones estipuladas en el marco del denominado Länder-Finanzausgleich. Mientras algunos estados federados contribuyen al mismo con una mayor cantidad de recursos, algunos receptores netos financian con tales transferencias buena parte de sus presupuestos. Asimismo, dichas subvenciones desempeñan un papel muy relevante en la relación entre los estados federados y los niveles administrativos inferiores.

### 3. Impuestos subnacionales y distribución de los ingresos fiscales

La tabla 3 aporta algunas cifras sobre la estructura de los ingresos fiscales de los estados federados alemanes. Los dos conceptos más destacados, que en conjunto representan más del 80 % de los ingresos de los estados federados, son los impuestos sobre la renta (de particulares y de empresas) y el IVA. En los dos casos el ingreso tiene su origen en la tributación compartida entre los niveles de administración federal y local; los estados federados no tienen ninguna influencia autónoma directa sobre los ingresos fiscales, ni tampoco sobre los determinantes de la base imponible ni respecto a los tipos impositivos. Del mismo modo, la mayor parte de los impuestos sobre la propiedad y el consumo se recaudan basándose simplemente en una ley fiscal idéntica y uniforme. Sólo el impuesto municipal sobre la propiedad y el que figura en tercer lugar –el impuesto sobre actividades empresariales– permiten una discrecionalidad subnacional en el sentido de que los municipios determinan el auténtico tipo impositivo aplicado a la base imponible local, la cual es definida por la uniforme ley fiscal sobre actividades empresariales. Sin embargo, los ingresos procedentes de los impuestos sobre actividades empresariales los reciben principalmente los municipios y sólo una pequeña parte es transferida al nivel administrativo de los estados federales, de ahí que este nivel de administración presente incluso menos autonomía en política impositiva que el nivel de administración local.

Tabla 3. Ingresos fiscales de los estados federados alemanes

|                         | De los estados federados y de los entes locales |                                   | Sólo de los estados federados |                                   |
|-------------------------|---|-----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
|                         | euros per cápita                                | cuota de ingresos fiscales (en %) | euros per cápita              | cuota de ingresos fiscales (en %) |
| Impuesto sobre la renta | 1.089   | 42,8                              | 834                           | 42,8                              |
| IVA                     | 783   | 30,8                              | 751                           | 38,2                              |
| Impuestos a empresas    | 253   | 9,9                               | 62                            | 3,1                               |

|   |       |      |       |      |
|---|-------|------|-------|------|
| Impuestos sobre la propiedad y el consumo | 338   | 13,3 | 238   | 12,1 |
| Total de ingresos por impuestos           | 2.544 |      | 1.967 |      |

Fuentes: cálculos propios y Oficina Federal de Estadística, *Öffentliche Finanzen - Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2002*, Fachserie 14 / Reihe 3.1, Wiesbaden 2005.

En la distribución de recursos a partir de impuestos compartidos podemos distinguir un componente vertical y otro horizontal. En sentido vertical, los ingresos procedentes de impuestos compartidos se bifurcan entre el nivel de administración federal y los niveles de estado federado y de ente local. En sentido horizontal, los ingresos fiscales se distribuyen entre los estados federados y los municipios. En el caso de los impuestos sobre la renta, las cuotas están definidas en la Constitución. En sentido vertical, el 15 % de los ingresos fiscales por impuestos sobre la renta se asigna a los municipios, y los restantes ingresos son asignados por igual a la administración de los estados federados y a la federal: cada una recibe el 42,4 por ciento. En sentido horizontal, la cuota de los estados federados y de los entes locales sobre los impuestos sobre la renta de los particulares se reparte entre los estados federados según la distribución espacial de la base imponible, atendiendo al lugar de residencia de los contribuyentes. La recaudación procedente de los impuestos sobre rentas empresariales se comparte en sentido vertical al 50 por ciento entre la administración federal y la de los estados federados. En sentido horizontal, la cuota de los estados por lo que respecta a ingresos por impuestos sobre empresas les es asignada según la ubicación de la razón social. En el caso de las empresas radicadas en varios estados federados, existe una fórmula de asignación de los ingresos totales según la cuota que posea cada estado en la nómina de la empresa.

En cuanto al IVA, la previsión de ingresos fiscales compartidos resulta más compleja, lo cual no es sino el reflejo de que la distribución vertical no se halla estipulada en la Constitución, sino que está determinada por la Ley de compensación fiscal (FAG), la cual sufre cambios con frecuencia y se halla sujeta a una considerable controversia política. En términos generales, la norma actual es que se asigna una cuota del 52 % al nivel federal, del 46 % a los estados federados y de un 2 % a los municipios. Posteriormente, la cuota de los estados federados se asigna en sentido horizontal entre cada uno de ellos. Aún así, sólo un 75 % como mínimo de la cuota del IVA que va a los estados federados se asigna según su cuota de población, mientras que el resto se distribuye de acuerdo con la capacidad de ingresos fiscales. La distribución del restante 25 % de la cuota de ingresos por IVA a los estados federados, por lo tanto, suele considerarse el primer paso del sistema de compensación fiscal.

#### 4. Compensación fiscal

Además de una distribución inicial de los ingresos fiscales compartidos entre la administración federal y la de los estados federados, el federalismo alemán se caracteriza por un sistema redistributivo exhaustivo a base de transferencias intergubernamentales que reduce en gran medida las disparidades fiscales entre estados federados.

El sistema de compensación fiscal consta de tres elementos relacionados: la redistribución de ingresos por IVA, el sistema de subvenciones fiscales en concepto de compensación y, por último, otras subvenciones verticales; estos elementos limitan aún más si cabe las disparidades fiscales. Cada elemento emplea algún indicador de la

capacidad de ingresos fiscales de un estado federado contraponiéndolo a algún indicador de la "necesidad fiscal". El primero se establece sumando los ingresos fiscales de un estado y, en parte, de sus municipios. El segundo está determinado fundamentalmente por el número de habitantes y por una media de los ingresos fiscales del conjunto de los estados federados. Este planteamiento es similar al mecanismo de compensación fiscal de Canadá o de Australia, el cual está basado en los denominados *representative national average standards*.

El primer paso del mecanismo de compensación fiscal tiene que ver con la distribución de los ingresos por IVA entre los estados federados. Hasta un 25 % de la cuota de un estado federado sobre los ingresos por IVA se utiliza para compensar diferencias en la capacidad de ingresos fiscales constituida por la cuota de ingresos por renta y por impuestos sobre las empresas asignada a los estados federados, por la cuota de cada estado federado sobre impuestos por actividades empresariales y por otros ingresos de los estados federados en concepto de impuestos. Sin extendernos en detalles, la normativa vigente establece que cada estado federado cuya capacidad en cuanto a ingresos fiscales por residente sea inferior al 97 % de la media nacional recibirá transferencias financiadas por la cuota de los estados federados sobre los ingresos por IVA, lo que asegurará que sus ingresos representen como mínimo un 95 % de la media nacional. La diferencia restante hasta la media acarrea otras transferencias, aunque sin eliminarla del todo.

El segundo paso está relacionado con las transferencias horizontales entre estados federados. El objetivo, de nuevo, es reducir las disparidades en cuanto a ingresos fiscales. Sin embargo, en el segundo paso estos ingresos comprenden tanto los de los entes locales como los de los estados federados,<sup>5</sup> e incluyen asimismo los procedentes del IVA establecidos en el primer paso. Además, el segundo paso implica no sólo la compensación de las disparidades entre ingresos fiscales per cápita de un estado federado y la media de ingresos fiscales de todos los estados federados, sino que pretende tener en cuenta la "necesidad fiscal" de los estados federados y de los municipios. Esto se logra a través del empleo de cifras de población ficticias en lugar de las reales, las cuales son incrementadas si el sistema considera que la necesidad fiscal de un determinado estado federado es más elevada. Para ser más concretos, el sistema define las transferencias como una cuota resultante de la diferencia entre los ingresos reales por impuestos y la media per cápita nacional multiplicada por un número de población ficticia. Por lo tanto, formalmente, las transferencias están reguladas por la fórmula:

$$TR_i = \alpha [\text{capacidad fiscal} - \text{necesidad fiscal}],$$

donde la capacidad fiscal es un tipo de indicador de los ingresos totales por impuestos, y la necesidad fiscal está determinada por el producto entre un número de población ficticia y un indicador de la media de ingresos por impuestos. El factor  $\alpha$  determina el límite hasta el que las disparidades se compensan y es por sí mismo una función compleja de tales disparidades, pasando de un máximo del 75 % a un 44 % a medida que desciende la disparidad.

En el tercer paso del mecanismo de compensación fiscal entre estados federados, las diferencias que todavía permanecen entre la capacidad de los estados federados para captar impuestos y su necesidad fiscal se compensan a través de subvenciones verticales desde el nivel federal. Tras la aplicación de los dos primeros pasos dentro de la compensación fiscal, un estado federado con menos del 99,5 % de la media de ingresos por impuestos de los estados recibe una sorprendente cuota del 77,5 % de la diferencia en sus ingresos aportada por el nivel de administración federal a efectos de compensación.

---

<sup>5</sup> Los ingresos fiscales de los municipios se consideren a una tasa del 64 %, véase más abajo.

Observado en su conjunto, el sistema de compensación fiscal entre los estados federados da como resultado una casi completa igualación en la capacidad que posee cada uno de ellos para captar impuestos. Debido a asimetrías entre los estados federados alemanes, cuatro de ellos contribuyen de forma destacada al sistema de compensación fiscal: Baden-Württemberg, Baviera, Hesse y Hamburgo (ver tabla 4).<sup>6</sup> En cuanto al resto de estados federados, la mayor parte –en especial los nuevos *Länder* situados en la antigua Alemania Oriental– son receptores de cuantiosas transferencias, que pueden alcanzar hasta los 1.000 euros per cápita.

Tabla 4. Transferencias por compensación fiscal a los estados federados en 2003

| Land (estado federado)            | 1º paso | 2º paso | 3º paso | total |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|-------|
| Baden-Württemberg                 |         | -203    |         | -203  |
| Baviera                           |         | -150    |         | -150  |
| Brandenburgo                      | 591     | 195     | 97      | 882   |
| Hesse                             |         | -308    |         | -308  |
| Mecklenburgo-Pomerania Occidental | 669     | 226     | 98      | 992   |
| Baja Sajonia                      | 14      | 49      | 47      | 136   |
| Renania del Norte-Westfalia       |         | -3      |         | -3    |
| Renania-Palatinado                |         | 64      | 96      | 159   |
| Sarre                             |         | 100     | 98      | 198   |
| Sajonia                           | 640     | 216     | 98      | 953   |
| Sajonia-Anhalt                    | 689     | 206     | 98      | 992   |
| Schleswig-Holstein                | 28      | 6       | 9       | 42    |
| Turingia                          | 657     | 210     | 97      | 965   |
| Berlín                            | 58      | 778     | 130     | 966   |
| Bremen                            |         | 523     | 116     | 640   |
| Hamburgo                          |         | -377    |         | -377  |

En euros per cápita. Fuentes: cálculos propios, Ministerio de Finanzas federal y Cámara Alta; excepto en el paso primero, en el que los datos se han tomado de la Cámara Alta, todas las cifras proceden del informe del Ministerio de Finanzas del año 2005. Por lo que respecta a cifras de población, véase más abajo.

Uno de los problemas clave del sistema de compensación fiscal es que los estados federados que quedan por debajo de la media son muy heterogéneos en cuanto a tamaño y densidad. La federación alemana comprende 16 estados que difieren bastante en cuanto a población, dimensiones y densidad. Así, como se recoge en la tabla 5, el estado más poblado (Renania del Norte-Westfalia) es casi treinta veces mayor que el de menor población (Bremen). Estas diferencias son todavía más acusadas por lo que se refiere a densidad de población.

<sup>6</sup> Obsérvese que las cifras reflejan las normas de compensación fiscal no en la situación actual sino en la previa a la reciente reforma. No obstante, la magnitud total de las transferencias no está previsto que cambie de modo sustancial.

Tabla 5. Superficie y densidad de población de los estados federados alemanes

| Land (estado federado)            | Superficie                   |                              | Municipios                             |                    |
|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------|--|--------------------|
|                                   | Habitantes (a)<br>(en miles) | (a)<br>(en km <sup>2</sup> ) | Densidad (a)<br>(por km <sup>2</sup> ) | (b)<br>(en cifras) |
| Baden-Württemberg                 | 10.693                       | 35.752                       | 299                                    | 1.111              |
| Baviera                           | 12.423                       | 70.549                       | 176                                    | 2.056              |
| Brandenburgo                      | 2.575                        | 29.477                       | 87                                     | 886                |
| Hesse                             | 6.089                        | 21.115                       | 288                                    | 426                |
| Mecklenburgo-Pomerania Occidental | 7.993                        | 47.618                       | 168                                    | 1.026              |
| Baja Sajonia                      | 1.732                        | 23.174                       | 75                                     | 979                |
| Renania del Norte-Westfalia       | 18.063                       | 34.084                       | 530                                    | 396                |
| Renania-Palatinado                | 4.059                        | 19.847                       | 204                                    | 2.306              |
| Sarre                             | 1.061                        | 2.569                        | 413                                    | 52                 |
| Sajonia                           | 4.321                        | 18.414                       | 235                                    | 535                |
| Sajonia-Anhalt                    | 2.523                        | 20.445                       | 123                                    | 1.235              |
| Schleswig-Holstein                | 2.823                        | 15.763                       | 179                                    | 1.129              |
| Turingia                          | 2.373                        | 16.172                       | 147                                    | 1.007              |
| Berlín                            | 3.388                        | 892                          | 3.800                                  | 1                  |
| Bremen                            | 663                          | 404                          | 1.640                                  | 2                  |
| Hamburgo                          | 1.734                        | 755                          | 2.296                                  | 1                  |
| Alemania                          | 82.532                       | 357.030                      | 231                                    | 13.148             |

Fuente: Oficina Federal de Estadística. (a) cifras referentes a finales del año 2003, (b) cifras referentes a finales del año 2002.

Como han indicado muchas publicaciones sobre la cuestión,<sup>7</sup> las grandes diferencias en cuanto a población, por estar basadas en medias entre todos los estados federados, crean una asimetría en la elasticidad de las transferencias respecto a cambios en los ingresos fiscales de un estado: un incremento en los ingresos de un estado pequeño se compensa por medio de transferencias hasta un grado más elevado que el que representa un incremento en los ingresos de un estado grande, y esto es así por la sencilla razón de que este último tiene un mayor peso en la media nacional.

Las grandes disparidades en cuanto a densidad de población indican que los estados federados difieren respecto al papel que desarrollan dentro de la estructura espacial del país. Los estados más grandes, como Baviera o Renania del Norte-Westfalia, comprenden tanto zonas rurales como urbanizadas y, por este motivo, contienen ciudades junto al hinterland respectivo. No es éste el caso de los estados más pequeños, en especial de las ciudades estado: Berlín, Hamburgo y Bremen. Debido a que las ciudades son centros de servicios y de producción, por lo general poseen bases imponibles mucho más altas que las zonas rurales y periféricas. Un sistema de compensación fiscal que, en esencia, asigne a cada estado la misma cantidad de recursos per cápita redistribuye de hecho a los demás estados buena parte de los fondos públicos recaudados en las ciudades. Esto priva a las mismas de su

<sup>7</sup> 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.

capacidad para proporcionar servicios públicos específicos a aglomeraciones urbanas en materias como, por ejemplo, el transporte. La solución ofrecida por el sistema de compensación alemán es otorgar más necesidad fiscal a las ciudades estado en este mecanismo. Para ser más exactos, la necesidad fiscal de las tres ciudades estado se obtiene utilizando un número de población ficticio, que es un 135 % superior al real. No obstante, la justificación que se ha dado de forma tradicional y oficial (MaßstG, párrafo 8) a este procedimiento, así como para determinar la magnitud real del factor equilibrante, hace referencia un coste más elevado en la prestación de servicios públicos en aglomeraciones urbanas. Esta visión, usualmente atribuida a Brecht (1932),<sup>8</sup> ha sido criticada en las publicaciones sobre sistemas financieros tanto por razones teóricas como por su falta de apoyo empírico.<sup>9</sup> No obstante, la reciente reforma del sistema de compensación fiscal introdujo una norma adicional que incrementa la necesidad fiscal para los estados de Mecklenburgo-Pomerania Occidental y Brandenburgo basándose en el argumento de que sus costes son más elevados a la hora de prestar servicios públicos a causa de una densidad especialmente baja en algunas zonas.

Existe otro problema relacionado con la interacción entre compensación fiscal a nivel de los estados federados y la interacción entre sistemas financieros de los estados federados y los entes locales. En caso de considerar a los municipios como un tercer nivel de gobierno independiente, no habría demasiadas razones para incluir sus ingresos fiscales en el sistema de compensación entre estados federados. El sistema actual toma la opción alternativa y considera los ingresos fiscales de los municipios como una parte de la capacidad recaudatoria de un estado federado. Aunque esto parecería apropiado en el caso de las ciudades estado, donde la administración estatal coincide con la municipal, en los demás estados federados socavaría, sin embargo, el principio de autonomía administrativa de los municipios puesto que implícitamente considera a éstos unos agentes de la administración del estado federado. Teniendo en cuenta que los municipios disfrutan no sólo de autonomía en la administración, sino también en sus políticas de gasto y de impuestos, una inclusión completa de sus ingresos fiscales en el sistema de compensación propiciaría graves desincentivos que en último término conducirían a la abolición de la autonomía municipal. Este argumento explica por qué los ingresos municipales por impuestos sólo son incluidos parcialmente (en un porcentaje del 64 %) en el concepto de capacidad recaudatoria del estado federado; pero aún así es cuestionable que se incluyan.

Como se describe en la tabla 6, además del segundo paso dentro del mecanismo de compensación fiscal, la mayor parte de los estados federados recibe subvenciones no condicionadas procedentes del nivel administrativo federal. Un primer tipo de subvención (1) es un subsidio a los estados federados más pequeños, en concreto a Bremen y el Sarre. Un segundo tipo de subvención (2), destinado a estimular la creación de infraestructuras públicas, se paga a los nuevos *Länder* de la antigua Alemania del Este. Un tercer tipo de subvención (3) tiene que ver con una decisión del Tribunal superior alemán ampliamente compartida (BVerfGE, 148), por la que se obliga a la administración federal a prestar ayuda a la administración estatal de Bremen y el Sarre.<sup>10</sup> Aunque las transferencias están consignadas para atender la deuda, suponen un ahorro en gastos inevitables y, por lo tanto, actúan como subvenciones no condicionadas.

<sup>8</sup> Véase A. Brecht (1932), «Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben», *Grundfragen der internationalen Politik*, vol. 2, Leipzig.

<sup>9</sup> Véase T. Kuhn, (1993), «Determinanten der Staatsausgaben: Bevölkerung und Urbanisierung», *IFO-Studien*, n° 39 (2), p. 127-145, y T. Buettner, R. Schwager y D. Stegarescu (2004), «Agglomeration, population size, and the cost of providing public services: An Empirical Analysis for German States», *Public Finance and Management*, n° 4 (4), p. 496-520.

<sup>10</sup> Obsérvese que estos pagos se han reducido progresivamente en el año 2004.

Tabla 6. Donaciones de la Administración federal a los estados federados en 2003 (excluidas transferencias por compensación fiscal)

| Land (estado federado)            | (1) | (2) | (3) | Total |
|-----------------------------------|-----|-----|-----|-------|
| Baden-Württemberg                 |     |     |     |       |
| Baviera                           |     |     |     |       |
| Brandenburgo                      | 33  | 580 |     | 613   |
| Hesse                             |     |     |     |       |
| Mecklenburgo-Pomerania Occidental | 48  | 643 |     | 651   |
| Baja Sajonia                      |     |     |     |       |
| Renania del Norte-Westfalia       |     |     |     |       |
| Renania-Palatinado                | 28  |     |     | 39    |
| Sarre                             | 74  |     | 289 | 371   |
| Sajonia                           |     | 637 |     | 637   |
| Sajonia-Anhalt                    | 33  | 658 |     | 691   |
| Schleswig-Holstein                | 30  |     |     | 30    |
| Turingia                          | 35  | 636 |     | 408   |
| Berlín                            | 33  | 591 |     | 624   |
| Bremen                            | 97  |     | 771 | 880   |
| Hamburgo                          |     |     |     |       |

En euros per cápita. Véase el texto para las categorías (1) a (3). El total incluye otras subvenciones que no aparecen bajo las categorías (1) a (3). Fuentes: cálculos propios e informe del Ministerio de Finanzas para el año 2005.

## 5. La necesidad de una reforma

Si bien las críticas sobre la gran dependencia de los sistemas impositivos de los estados federados respecto a las transferencias y subvenciones tienen una larga tradición, es importante poner en relación el debate sobre la falta de autonomía con el trasfondo político en el que actúan los gobernantes de los estados federados. Como argumenta Blankart,<sup>11</sup> la falta de autonomía puede explicarse por la posición de poder de los estados federados en la Cámara Alta (Bundesrat), donde pueden utilizar su influencia en las decisiones sobre política impositiva federal y transferir una parte notable de los ingresos fiscales a sus propios presupuestos, sin necesidad de que deban justificar ante el contribuyente su demanda de ingresos. Este acceso al fondo común de los recursos fiscales federales sin necesidad de pagar los costes políticos que implica el hecho de subir impuestos propios resulta bastante válido para explicar por qué la cuota de recursos de los que se han apropiado los estados federados es relativamente alta en comparación con la de otros países de la OCDE.<sup>12</sup> Observado con una perspectiva más amplia, la estrecha relación entre administraciones en sus decisiones sobre gastos y recaudación fiscal socava la transparencia de la acción de gobierno ante el electorado y, a su vez, dificulta notablemente el proceso político. Además, los presidentes de los estados federales pertenecientes a partidos de la oposición casi siempre votan en el Bundesrat contra las políticas federales por razones estratégicas. De este modo, el federalismo alemán ha contribuido a la aparición de la "trampa de la decisión conjunta" en el sistema político del país, lo que caracteriza una situación en la que "[...] las iniciativas en

<sup>11</sup> Véase más arriba.

<sup>12</sup> D. Stegarescu (2005), *ibid.*, ofrece pruebas empíricas de ello.

política nacional se hallan a merced de una oposición cuyo interés estratégico primordial es desalojar del poder al gobierno que corresponda".<sup>13</sup>

Pese a la creciente percepción de que existen problemas en el sistema federal alemán desde los años setenta y ochenta del pasado siglo, la unificación del país multiplicó los problemas inherentes al sistema federal. La unificación no sólo supuso un notable incremento en la demanda de fondos públicos, sino que el sistema de compensación fiscal se enfrenta hoy al reto que representa la existencia de disparidades mucho mayores en cuanto a ingresos fiscales. El bajo rendimiento económico de Alemania tras el exiguo *boom* de la unificación contribuyó aún más al descenso de los ingresos fiscales tanto en la administración federal como en la de los estados federados. A su vez, el acceso de los países del centro y del este de Europa a la Unión Europea vino a comprometer todavía más los intentos por establecer nuevas inversiones en la antigua Alemania del Este, ya que los nuevos países miembros compiten con ella por medio de fiscalidades bajas, mientras que la antigua Alemania del Este grava las inversiones al nivel alemán, mucho más elevado. La situación actual se caracteriza por grandes déficits tanto en el nivel administrativo federal como en el de los estados federados. Tal y como revela un reciente análisis de Buettner y Hauptmeier (2005)<sup>14</sup> sobre la sostenibilidad de los sistemas financieros de los estados federados, tales déficits indican una sustancial falta de sostenibilidad en el nivel administrativo federal y de los estados federados. La tabla 7 muestra el diferencial de gasto según el criterio de la OCDE para medir la sostenibilidad de los sistemas financieros públicos. Las cifras señalan la reducción del gasto público que sería necesaria para mantener el nivel de deuda constante en relación con la capacidad económica (esto es, la relación PIB-deuda) para un período de 5 a 17 años. Si bien todos los estados federados así como la administración federal necesitan recortar gastos de forma notable, se producen sorprendentes diferencias entre estados federados. En el período de tiempo más corto, la necesidad de reducción del gasto varía en un factor 10 entre Sajonia, por un lado, que sigue una política fiscal relativamente saneada, y Bremen, por otro.

Tabla 7. Diferencial de gasto en euros per cápita

| Land (estado federado)            | Periodo   | Periodo   |
|-----------------------------------|-----------|-----------|
|                                   | 2003-2008 | 2003-2020 |
| Baden-Württemberg                 | 210       | 217       |
| Baviera                           | 296       | 291       |
| Brandenburgo                      | 435       | 707       |
| Hesse                             | 394       | 396       |
| Mecklenburgo-Pomerania Occidental | 589       | 860       |
| Baja Sajonia                      | 447       | 469       |
| Renania del Norte-Westfalia       | 397       | 407       |
| Renania-Palatinado                | 475       | 515       |
| Sarre                             | 566       | 650       |
| Sajonia                           | 143       | 396       |
| Sajonia-Anhalt                    | 666       | 971       |
| Schleswig-Holstein                | 393       | 390       |
| Turingia                          | 413       | 666       |

<sup>13</sup> Véase F. W. Scharpf (2005), «No exit from the joint-decision trap? Can German federalism reform itself?», *MPifG Working Paper 05/8*, septiembre de 2005.

<sup>14</sup> Véase T. Buettner y S. Hauptmeier (2005), *Schuldenmonitor: Konzeption und Umsetzung einer Analyse der Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern*, Gütersloh.

|          |       |       |
|----------|-------|-------|
| Berlín   | 1.175 | 1.384 |
| Bremen   | 1.373 | 1.478 |
| Hamburgo | 836   | 813   |
| <hr/>    |       |       |
| Alemania | 230   | 118   |

Fuentes: Buettner y Hauptmeier, *ibid.*, y cálculos propios.

Los elevados niveles de endeudamiento reflejan la ausencia de restricciones en los préstamos a los estados federados. Aunque la Constitución alemana contenga un mandato formal según el cual el importe neto de los préstamos a una administración no pueden ser superiores a los gastos en inversión, la Carta Magna vincula dicha exigencia a condiciones económicas normales, lo que inmediatamente debilita el estricto cumplimiento de la norma. Los problemas por falta de disciplina fiscal se agravan por la inexistencia de autonomía en la recaudación de impuestos. Dado que los gobiernos de los estados federados no tienen una gran discrecionalidad en su política impositiva, los déficits no pueden ser ajustados por el lado de la recaudación fiscal. A su vez, el mandato constitucional de igualdad de condiciones de vida para todos los estados federados (art. 72.2 GG) habilita a éstos a solicitar ayuda en caso de crisis fiscal, como ya ha sucedido con Bremen y el Sarre (véase más arriba). Por lo tanto, la creciente crisis fiscal en Berlín, así como la difícil situación presupuestaria en muchos otros estados federados, sobre todo entre los nuevos *Länder*, es muy probable que se resolverá con más ayuda todavía por parte de la Administración federal. De esta forma, la relativamente menor necesidad de consolidación en el nivel administrativo federal, como se indica en la tabla 7, queda subestimada. Además, también es posible que la relajación de las restricciones presupuestarias debida a la obligación de ayuda en situaciones de crisis fiscal, como ha establecido el Tribunal Constitucional alemán (véase más arriba), ya esté contribuyendo a aumentar los problemas de sostenibilidad. Es bastante patente que el caso alemán aporta de hecho incentivos a los estados federados para "asaltar el fondo común"<sup>15</sup> y para llevar el gasto público muy por encima del nivel que podría ser financiado con los recursos disponibles, lo cual acarrea graves consecuencias para el sector público en su conjunto.

Con el fin de evitar más crisis de las administraciones de los estados federados alemanes, resulta de vital importancia reforzar la buena disposición y la potestad de los estados federados para seguir políticas fiscales sanas. Ello implica que dichos estados tengan autonomía en materia de tributación así como que sus gobiernos estén sometidos a restricciones en los préstamos. Otra tarea importante es evitar más ayudas de otras administraciones en caso de producirse una crisis fiscal del estado federado. No obstante, la concesión a los estados de autonomía en materia tributaria se presenta especialmente difícil puesto que exige una reforma a fondo del sistema de compensación fiscal. La razón es que la autonomía fiscal carece de mucho sentido sin la correspondiente autonomía en cuanto a recaudación de impuestos. Si los estados federados introducen, por ejemplo, impuestos para incrementar sus ingresos, es importante permitir que éstos mantengan los ingresos fiscales adicionales y no redistribuirlos dentro del sistema de compensación fiscal.<sup>16</sup> Pero si a los estados federados se les permite conservar los ingresos adicionales por impuestos, podrían experimentar disparidades notables en sus ingresos fiscales, algo que resulta difícil de aceptar a causa del énfasis en la redistribución que hace el sistema alemán. Por lo que respecta a los estados de Alemania del Este, eso da como resultado la situación un tanto paradójica de que, aunque tal vez

<sup>15</sup> Véase W. E. Oates (2004), «Toward a second-generation theory of fiscal federalism», *International Tax and Public Finance*, n° 12, p. 349-373.

<sup>16</sup> Véase T. Buettner y R. Schwager (2003), «Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells», *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, n° 223, p. 532-555.

necesiten reducciones impositivas más urgentes porque deben competir con otros países en transformación, se resisten a la introducción de la autonomía fiscal por temor a la pérdida de ingresos.

Aparte del gran énfasis en la redistribución, el sistema de compensación fiscal genera otro problema que requiere una reforma. Debido al elevado grado de distribución en muchos estados federados, una pérdida o una ganancia en los ingresos fiscales arroja como resultado que sólo se produzcan pequeños cambios en tales ingresos tras la compensación, lo cual genera graves desincentivos. Un indicador de estos desincentivos es la tasa de contribución marginal que se muestra en la tabla 8. Este indicador da la fracción de un euro adicional de ingresos que un estado federado ha de transferir a las administraciones federal y estatales. De conformidad con la norma vigente, algunos estados federados transfieren aproximadamente 97 céntimos de cada euro adicional de ingresos a los sistemas de compensación fiscal y sólo conservan 3 céntimos. Al hacer un repaso de lo publicado sobre compensación fiscal,<sup>17</sup> la idea que se extrae es que esta elevada redistribución de los ingresos por impuestos induce a los gobiernos a disminuir sus iniciativas fiscales. Aunque los estados federados tienen poca discrecionalidad en materia de tributación y, por lo tanto, escaso margen de acción para ajustar su política fiscal de forma estratégica, Barette, Huber y Lichtblau (2002) sostienen que las altas tasas de contribución marginal reducen la buena disposición de dichos estados en el momento de recaudar ingresos fiscales.<sup>18</sup>

Ante el aumento de las críticas, la última reforma de la ley de compensación fiscal introdujo algunas normas especiales al objeto de reducir el elevado grado de redistribución en lo referente a los ingresos fiscales adicionales.

Sin embargo, pese a que esta reforma ha reducido la tasa de contribución marginal en varios estados, la media de las tasas de contribución, que antes estaba casi en el 95 %, se encuentra todavía alrededor del 84 % (ver tabla 8).

Tabla 8. Tasa de contribución marginal al sistema de compensación fiscal (en %)

| Land (estado federado)            | Período anterior a la normativa 2005 | Normativa actual |
|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------|
| Sarre                             | 98,71                                | 98,32            |
| Mecklenburgo-Pomerania Occidental | 98,09                                | 97,56            |
| Turingia                          | 97,13                                | 96,63            |
| Sajonia-Anhalt                    | 97,03                                | 96,58            |
| Brandenburgo                      | 96,56                                | 96,43            |
| Baja Sajonia                      | 90,18                                | 89,2             |
| Renania-Palatinado                | 89,4                                 | 84,33            |
| Sajonia                           | 95,26                                | 83,35            |
| Schleswig-Holstein                | 90,66                                | 78,3             |
| Baden-Württemberg                 | 65,17                                | 61,73            |
| Hesse                             | 71,56                                | 60,14            |
| Baviera                           | 64,26                                | 54,55            |
| Renania del Norte-Westfalia       | 16,71                                | 41,02            |

<sup>17</sup> Véase B. Dahlby (2002), «The incentive effects of fiscal equalization», en Boothe, P. (ed.): *Equalization: welfare trap of helping hand?*, Halifax.

<sup>18</sup> Véase C. Barette, B. Huber y K. Lichtblau (2002), «A tax on tax revenue: the incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany», *International Tax and Public Finance*, nº 9, p. 631-649.

|          |       |       |
|----------|-------|-------|
| Bremen   | 98,93 | 93,32 |
| Berlín   | 94,7  | 83,76 |
| Hamburgo | 94,7  | 63,62 |

Fuentes: T. Buettner, S. Hauptmeier y R. Schwager, 2005, *Efficient revenue sharing and upper level governments: theory and application to Germany*, CESifo Working Paper, Munich, de próxima aparición. La tasa de contribución marginal está calculada para un incremento de un 1 por ciento en los ingresos de un estado federado por impuestos a las empresas basándose en las cifras del presupuesto de 2004. Véase el texto para obtener una explicación más detallada.

## 6. Visión global del modelo alemán

Sin duda, el federalismo alemán tiene sus virtudes. Ha proporcionado a la república de Bonn una estabilidad a largo plazo que ni era obvia ni fácil de conseguir en el momento de su fundación tras la Segunda Guerra Mundial. El federalismo alemán incluso logró unificar los *Länder* de Alemania Occidental con los territorios de la antigua República Democrática Alemana en 1990.

Sin embargo, los complejos problemas de sostenibilidad en los niveles administrativos federal y de estado federado son un indicio revelador de las crecientes tensiones entre el aumento de las demandas de transferencias y la incapacidad presupuestaria para financiarlas. El problema básico subyacente es un débil compromiso entre la autonomía subnacional y la toma de decisiones centralizada. Tal y como subraya un reciente informe del consejo de la junta asesora del Ministerio de Economía y Trabajo alemán,<sup>19</sup> este compromiso era ya evidente en el consenso entre las concepciones unitaria y descentralizada de la administración en el seno de la asamblea constitucional –la cual elaboró en 1949 la Constitución bajo la supervisión de las fuerzas aliadas. Las fuertes tendencias unitarias dentro de la federación alemana fueron posteriormente plasmadas en forma de ley mediante la gran reforma del sistema federal de 1969 –la cual, no obstante, seguía concediendo a los estados derechos sustanciales en sus políticas presupuestarias y de gasto aunque no todos los ingresos dependiesen de la discrecionalidad de los mismos, así como importantes mandatos posteriores sobre gastos determinan parcialmente la política de dichos estados en esta materia. Las crisis fiscales de Bremen y el Sarre a finales de los años ochenta del siglo pasado ya pusieron de manifiesto signos de una situación crítica en la que los estados pueden incurrir de seguir una política de asalto al fondo común. La unificación alemana incrementó la presión sobre el sistema ya que las disparidades fiscales se incrementaron en gran medida y en el Bundesrat creció la fracción de estados federados pobres. La aparición de crisis fiscales podría conducir perfectamente a un proceso de endurecimiento de las restricciones presupuestarias, puesto que no sólo algunos presupuestos sino todos se encuentran actualmente en una situación deficitaria. De todas formas, sigue habiendo necesidad de restricciones fiscales formales para los estados federados.

Dada la grave falta de sostenibilidad existente pero asimismo para acrecentar su responsabilidad, es importante dotar a los estados federados de cierta capacidad para incrementar o reducir el tipo de gravamen de algunas bases tributarias importantes. De acuerdo con una indicación de la Constitución alemana (art. 106.5 GG, referente a los municipios), parecería útil que la base tributaria común incluyera un tramo perteneciente a los estados federados. Sin embargo, la atribución de competencias a los estados en materia de tributación entra en conflicto con el elevado grado de redistribución que se produce en el actual sistema de compensación fiscal.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Véase «Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2005», *Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates*, Bonn.

<sup>20</sup> Véase T. Buettner y R. Schwager, 2003, *ibid.*

El mecanismo de compensación fiscal muestra un interesante sistema de transferencias intergubernamentales que es bastante eficaz a la hora de absorber impactos presupuestarios asimétricos. Sin embargo, esta capacidad de absorción se produce a costa de fuertes desincentivos, debido a que una evolución negativa en los ingresos fiscales de un estado federado en gran medida es trasladada a otros, mientras que una evolución positiva es aprovechada por los demás. A fin de evitar graves desincentivos en las políticas de los estados federados, será de gran importancia reducir el grado de redistribución dentro del sistema fiscal de compensación, y no sólo debido a las ineficiencias resultantes por lo que respecta a recaudación tributaria o a esfuerzo impositivo.

Un último problema que es necesario citar tiene que ver con los límites administrativos de los estados federados. El elevado grado de heterogeneidad entre los mismos en cuanto a su superficie y la insuficiente correspondencia entre la estructura espacial de la economía y los límites administrativos, lo cual es harto obvio en el caso de las ciudades estado, son una carga para el sistema de compensación y requieren algunos compromisos difíciles de alcanzar. No obstante, el estatus constitucional de los estados federados así como su gran poder en el Bundesrat impiden la reorganización que se precisa, incluida la fusión entre las ciudades estado y su hinterland respectivo.

Sin embargo, con más autonomía para los estados federados en materia impositiva, menos redistribución de los ingresos fiscales entre dichos estados, unas restricciones de préstamos más rigurosas y, tal vez, una definición espacial de los estados más adecuada, el federalismo alemán podría ofrecer un modelo interesante para la resolución del problema de la financiación de las administraciones subnacionales.

Octubre de 2005