

## II COMISIÓN DEL FEDERALISMO: REFORMAS RECIENTES DE LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS (LÄNDER) EN ALEMANIA

*Lars P. Feld y Thushyanthan Baskaran*

### RESUMEN

En 2009, la segunda fase de la reforma del federalismo fiscal en Alemania fue aprobada en ambas cámaras del parlamento por una mayoría de dos tercios, con la promulgación de nuevas restricciones a la deuda en la Grundgesetz (Constitución alemana) y la legislación federal. Este artículo evalúa la reforma con respecto a los problemas del federalismo fiscal alemán y las posibles soluciones debatidas en el ámbito de la economía constitucional. La reforma constituye un avance importante para remediar los escollos del federalismo alemán, pero necesitará complementarse con la autonomía tributaria de los Länder (estados alemanes).

### INTRODUCCIÓN

La segunda fase de la reforma del federalismo fiscal en Alemania fue aprobada en ambas cámaras del parlamento en 2009. Mientras la primera fase se circunscribió básicamente a una serie de reajustes de responsabilidades entre los gobiernos estatales y el nivel de gobierno federal, la segunda fase supuestamente debía centrarse en el sistema de finanzas intergubernamentales. Sin embargo, en esta fase tampoco se produjo una reestructuración exhaustiva del sistema de federalismo fiscal. Por el contrario, el gobierno federal y los gobiernos estatales acordaron mantener vigente el actual régimen de transferencias intergubernamentales hasta 2019. En ese año se extinguirá el denominado *Solidarpakt II*, al igual que el sistema de nivelación fiscal horizontal existente. La única cuestión en que la II Comisión del Federalismo avanzó fue cómo abordar el problema de la creciente deuda pública en Alemania. Los cambios en la normativa que regula los préstamos

subnacionales y federales representan la principal innovación es este conjunto de enmiendas constitucionales.

Tanto el gobierno federal como los Länder en Alemania han acumulado niveles de deuda notablemente elevados desde principios de la década de 1970. Si bien la situación fiscal del gobierno federal y la mayoría de gobiernos estatales ha mejorado en los últimos años debido a condiciones económicas favorables, la reciente crisis financiera y económica revertirá estos ajustes fiscales beneficiosos. El Ministerio Federal de Finanzas prevé un déficit para Alemania próximo al 3% del PIB en 2009 y cercano al 6% en 2010 a consecuencia de los menores ingresos por los impuestos de sociedades, de la renta y del valor añadido, y de los gastos más elevados por los programas de estabilización macroeconómica (entre otros).

Los altos niveles de deuda pública no son solo un problema del gobierno federal, sino también de los gobiernos estatales. Algunos incluso declararon recientemente que estaban padeciendo niveles de deuda insostenibles y en consecuencia precisaban un rescate federal. Al hacer esto, siguieron un patrón establecido. Ya en 1992, el Tribunal Constitucional Federal sentenció que *Sarre* y *Bremen* no podían superar sus problemas fiscales por sí solos y por tanto eran elegibles para un rescate federal (BVerfGE 86, 148, 358 y sig.). El gobierno federal pagó transferencias de rescate a ambos estados entre 1994 y 2004. Recientemente, *Berlín* demandó por su parte al gobierno federal y exigió transferencias de rescate. *Sarre* y *Bremen* siguieron sus pasos, y declararon que el primer lote de transferencias había resultado insuficiente para resolver sus problemas fiscales. En octubre de 2006, el Tribunal Constitucional se negó a reconocer que *Berlín* estaba padeciendo una crisis fiscal extrema, es decir, una crisis que no podría afrontarse sin transferencias federales adicionales. Aunque el tribunal afirmó que *Berlín* era capaz de resolver sus problemas por su cuenta, exigió que los políticos alemanes formularan restricciones efectivas a la concesión de préstamos con el fin de evitar la necesidad de rescates en el futuro<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Para un análisis sobre el endeudamiento excesivo y el problema del rescate en el federalismo fiscal alemán, consultar Homburg (1994), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), Rodden (2006), Feld (2006, 2007a), Fink y Stratmann (2009).

La segunda fase de la reforma del federalismo fiscal en Alemania aborda las preocupaciones del Tribunal Constitucional. En esencia, esta fase de la reforma establece una nueva normativa sobre la deuda, que recibe el nombre de *freno a la deuda*. Este reglamento sobre préstamos entrará plenamente en vigor en 2016 a escala federal y en 2020 a escala estatal, y sustituirá las antiguas restricciones basadas en los Art. 115 y Art. 109 GG (Ley básica o Constitución alemana). Al mismo tiempo, la reforma establece un sistema preventivo diseñado para evitar un endeudamiento fiscal excesivo en el futuro. Este sistema otorga poderes al recientemente creado *consejo de estabilidad*, formado por el ministro federal de finanzas, los ministros de finanzas de los gobiernos estatales y el ministro federal de economía, para controlar continuamente las políticas fiscales de los niveles de gobierno federal y estatal. Un tercer rasgo de la reforma es que se concederán transferencias adicionales a los estados de *Berlín, Bremen, Sarre, Sajonia-Anhalt* y *Schleswig-Holstein* para ayudarles a afrontar los requisitos más estrictos del freno a la deuda.

En este artículo me propongo explorar si la segunda fase de la reforma resolverá los problemas del federalismo fiscal alemán<sup>2</sup>. En el *apartado 2* se ilustra y debate el problema de la deuda alemana. En el *apartado 3* analizo los motivos del incremento del endeudamiento público en los últimos años. A continuación se debatirán diferentes remedios posibles para ralentizar y a ser posible invertir esta tendencia (*apartado 4*). Debido al interés particular por el problema de la deuda en el nivel subnacional, hablaré de si las restricciones del mercado a los préstamos subnacionales, la descentralización tributaria o las limitaciones fiscales formales (restricciones sobre deuda o gasto) pueden ser medios para asegurar que los gobiernos estatales apliquen políticas fiscales sólidas. Tomando como base este análisis, evaluaré la segunda fase de la reforma del federalismo fiscal alemán en el *apartado 5*. El *apartado 6* ofrece una breve perspectiva sobre una posible tercera fase de la reforma.

---

<sup>2</sup>He participado en sucesivas etapas de esta reforma, incluso desde el principio, cuando el Ministerio Federal de Finanzas todavía no había adoptado ningún modelo en particular de freno a la deuda. Ver Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007), Feld (2007b, 2008a, 2008b, 2008c, 2009), Feld y Baskaran (2007, 2009) y Feld y von Hagen (2006, 2007). Para la propuesta del Ministerio Federal de Finanzas, consultar Kastrop y Snelting (2008). Haré uso de estas aportaciones para realizar una evaluación de la reforma ex post.

## EL PROBLEMA DE LA DEUDA ALEMANA

La incapacidad de la constitución fiscal prevaleciente en Alemania para impedir las políticas fiscales insostenibles queda ejemplificada por el alto nivel de la deuda acumulada en todos los estamentos de gobierno. La *Tabla 1* presenta datos sobre la evolución de la deuda pública en los tres estamentos desde 1960. Se observa en todos los estamentos un incremento en el grado de endeudamiento al menos desde comienzos de la década de 1970. En 2007, la proporción total de deuda en porcentaje del PIB rondaba el 65% del PIB, una cifra 3,5 veces superior a la de 1970, cuando la proporción era del 18,6% del PIB. Este repunte destacado no se explica solamente por la reunificación de Alemania. Ya en 1989, la deuda en porcentaje del PIB se aproximaba al 41,8% del PIB en Alemania Occidental, algo más del doble de la cifra registrada en 1970.

**Tabla 1: Endeudamiento público en Alemania**

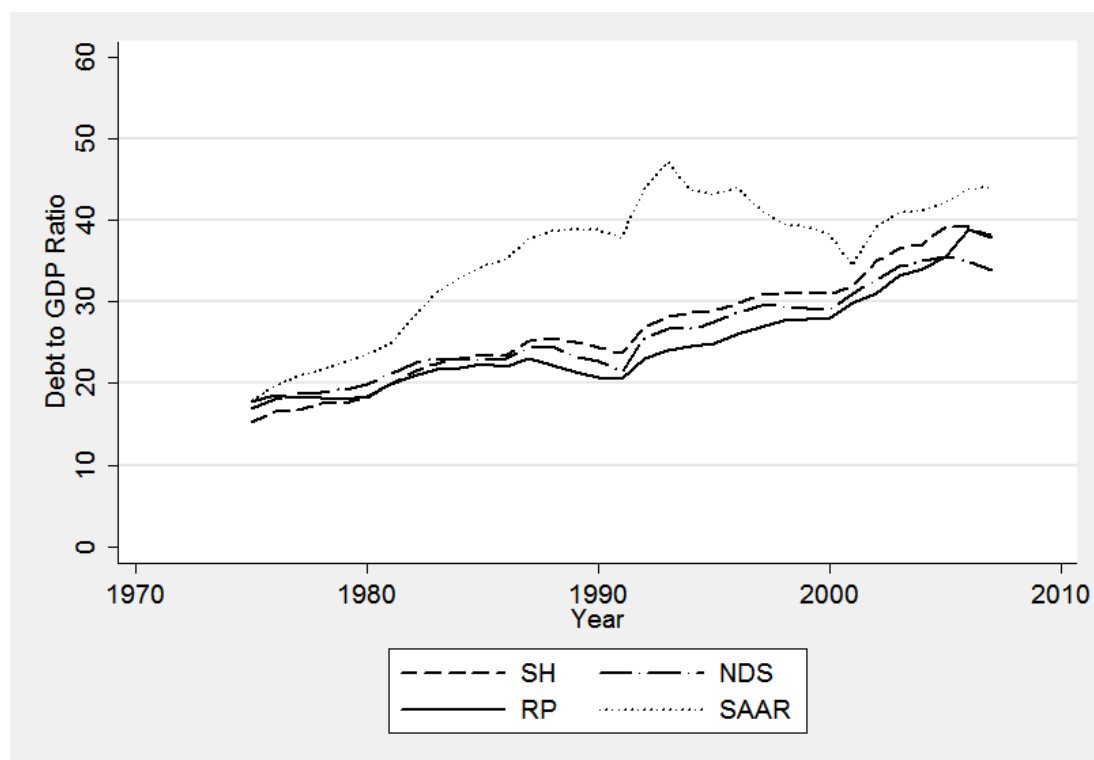
Final del periodo	Deuda total	Federal	Estado	Local	Deuda en porcentaje del PIB
<b>Mill. DM</b>					
<b>Alemania Occidental</b>					
1960	52.759	26.895	14.695	11.169	X
1965	83.667	40.422	17.401	25.844	X
1970	125.890	57.808	27.786	40.295	18,6
1975	256.389	114.977	67.001	74.411	24,8
1980	468.612	235.600	137.804	95.208	31,7
1985	760.192	399.043	247.411	113.738	41,7
1989	928.837	497.604	309.860	121.374	41,8
<b>Mill. DM</b>					
<b>Alemania</b>					
1990	1.053.490	599.101	328.787	125.602	X
1995	1.993.476	878.180	511.687	194.101	55,6
1998	2.280.154	1.071.576	623.571	198.833	60,3
<b>Mill. Euros</b>					
<b>Alemania</b>					
1999	1.199.987	770.342	327.407	102.237	60,9
2000	1.211.455	774.840	338.143	98.462	59,7
2001	1.223.966	760.199	364.559	99.209	58,8
2002	1.277.667	784.653	392.172	100.842	60,3
2003	1.358.137	826.542	423.737	107.857	63,8
2004	1.430.582	869.373	448.672	112.538	65,6
2005	1.489.029	901.620	471.375	116.033	67,8
2006	1.533.697	933.467	481.850	118.380	67,6
2007	1.540.381	940.088	484.373	115.920	65,1
2008	1.541.759	950.431	477.396	113.932	65,9

Fuente: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), Tabla 22\*, Apéndice estadístico, pág. 373. – Los valores registrados para la deuda total no están ajustados para préstamos entre estamentos de gobierno. Los datos del gobierno federal

no tienen en cuenta los fondos para fines especiales. Las cifras para el nivel local incluyen préstamos de fondos para fines especiales y hospitales comunitarios. A partir de 1991, determinados tipos de hospitales ya no se tienen en cuenta. La deuda en porcentaje del PIB se calcula como la proporción entre la deuda acumulada de todos los niveles de gobierno y el PIB nominal.

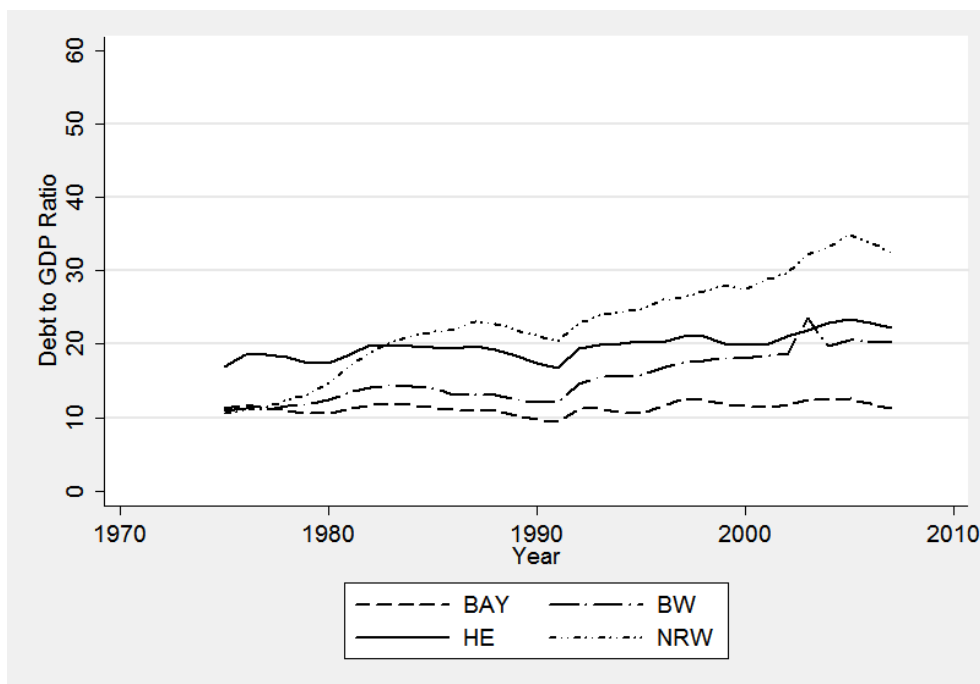
Según la *Tabla 1*, la deuda en porcentaje del PIB disminuyó ligeramente desde 2005 hasta 2007. Algunos analistas interpretaron esta pequeña consolidación como una inversión de la tendencia general hacia niveles crecientes de deuda. No obstante, el reciente hundimiento del mercado financiero plantea serias dudas con respecto a la validez de esta interpretación. Según el Consejo Alemán de Asesores Económicos (*“Sachverständigenrat”*), la deuda en porcentaje del PIB aumentará hasta el 71,8% en 2009. Para 2010, el pronóstico es del 79,0%, para 2011 del 81,0%, y para 2012 y 2013 del 82,0%.

Figura 1a: Proporción entre deuda y PIB (deuda como % del PIB) de estados fiscalmente débiles de Alemania Occidental (incluyendo comunidades), 1975 – 2007



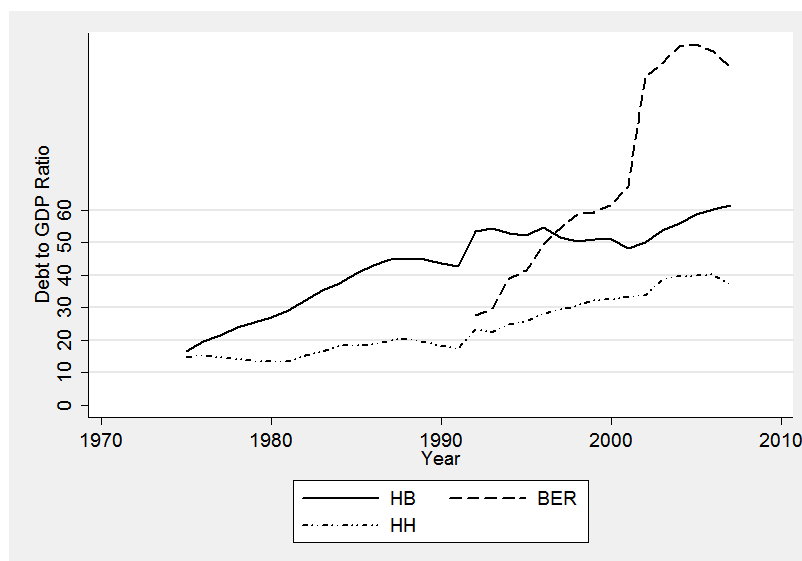
Fuente: Statistisches Bundesamt (2008a, 2008c); Arbeitskreis VGR der Länder (2008)

Figura 1b: Proporción entre deuda y PIB (deuda como % del PIB) de estados fiscalmente fuertes de Alemania Occidental (incluyendo comunidades), 1975 – 2007



Fuente: Statistisches Bundesamt (2008a, 2008c); Arbeitskreis VGR der Länder (2008)

Figura 1c: Proporción entre deuda y PIB (deuda como % del PIB) de las ciudades-estado, 1975 – 2007



Fuente: Statistisches Bundesamt (2008a, 2008c); Arbeitskreis VGR der Länder (2008)

Figura 1d: Proporción entre deuda y PIB (deuda como % del PIB) de estados de Alemania Oriental (incluyendo comunidades), 1992 – 2007



Fuente: Statistisches Bundesamt (2008a, 2008c); Arbeitskreis VGR der Länder (2008)

El gobierno federal es el principal responsable del incremento en la deuda pública acumulada. La proporción federal sobre la deuda acumulada ascendía al 53,6% en 1989. En 2007, había aumentado al 60,8%. Sin embargo, los gobiernos estatales tampoco son inocentes, aunque su proporción relativa sobre la deuda total descendió del 33,4% en 1989 al 31,4% en 2007. La situación es particularmente nefasta en el caso de algunos Länder altamente endeudados, como p.ej. Sarre o Bremen. Como puede observarse en las Figuras 1a a 1d, las proporciones de deuda en porcentaje del PIB repuntaron abruptamente desde mediados de la década de 1970 hasta principios de la década de 1990 en ambos estados. Solamente las comunidades dan menos motivos de preocupación. Si bien su actual deuda en porcentaje del PIB es mayor que en 1989 o en 1960, han atravesado varios periodos de consolidación fiscal real. Además, la proporción local de la deuda acumulada descendió del 13,1% en 1989 al 7,5% en 2007.

En consecuencia, los acontecimientos acaecidos en los niveles de gobierno federal, estatal y local son preocupantes<sup>3</sup>. Debido a los niveles de deuda crecientes, es necesario destinar una proporción cada vez mayor del presupuesto al pago de intereses. Esto reduce la capacidad del gobierno de aplicar políticas discrecionales y supone una restricción a las futuras generaciones. Este problema es más grave de lo que pudiera parecer, ya que los tipos de interés han sido bastante bajos recientemente. Si empezaran a subir, la necesidad de una consolidación fiscal sería mucho más urgente. Por lo tanto, no se puede negar la necesidad de implantar reformas fiscales en Alemania.

Que las reclamaciones de ambos estados fueran correctas o no puede verse al investigar la sostenibilidad de sus políticas fiscales. Según Domar (1944), la deuda en porcentaje del PIB deberá estabilizarse en algún momento mediante la acumulación de superávit primarios cuando el tipo de interés nominal sea más alto que la tasa de crecimiento del PIB nominal. La deuda como porcentaje del PIB aumentará en tal situación si un país no genera superávit primarios, y finalmente aumentará los costes de refinanciación de la deuda. Esta relación básica ha servido de punto de partida en muchos análisis sobre la estabilidad de la política fiscal (Blanchard et al. 1990, Seitz et al. 2006).

Las consecuencias de las proporciones más altas de deuda en porcentaje del PIB para la flexibilidad fiscal de los gobiernos estatales pueden ilustrarse con la ayuda de las proporciones intereses-impuestos. Estas proporciones se calculan como la relación entre los pagos de intereses y los ingresos fiscales. La evolución de estas ratios en todos los estados alemanes desde 1975 hasta 2005 se presenta en las *Figuras 2a a 2d*. Véase que la definición de “impuestos” en estas cifras incluye también ingresos “similares a los impuestos” tales como recaudaciones del plan de nivelación horizontal y transferencias verticales, en particular las remesas de los denominados “*Sonder-BEZ*”, “*Übergangs-BEZ*”, y “*Sanierungs-BEZ*”. Resulta evidente que las proporciones

---

<sup>3</sup>Cabe señalar que el nivel local presenta una gran variedad en el rendimiento de la deuda. En promedio, el endeudamiento local es menos preocupante, pero muchas ciudades y municipios están altamente endeudados y se ven obligados a financiar sus gastos actuales con emisión de deuda. Ver Heinemann et al. (2009).



intereses-impuestos aumentaron considerablemente en Sarre y Bremen desde 1975 hasta 1992. En Sarre, la proporción ascendió desde el 10% aproximadamente a más del 25%; en Bremen, la proporción pasó del 10% a cerca del 30%.

La tendencia creciente en la deuda como porcentaje del PIB y la proporción intereses-impuestos en el periodo 1975-1990, aún siendo especialmente pronunciada en Sarre y Bremen, no se confinó a estos dos estados. Así pues, las proporciones de deuda como porcentaje del PIB de todos los estados de Alemania Occidental, a excepción de Baviera, mostraron esta tendencia, aunque los incrementos fueron más moderados en los estados fiscalmente fuertes que en los fiscalmente débiles. A pesar de los esfuerzos por lograr una consolidación fiscal, la deuda como porcentaje del PIB siguió aumentando en general tras la reunificación, con la salvedad de Baviera y Sajonia.

El mayor endeudamiento subnacional presenta un doble problema para la federación: primero, porque casi todos los estados son responsables de los niveles crecientes de deuda pública al nivel de los Länder, y segundo, porque los costes del exceso de préstamos asumidos por una jurisdicción subnacional pueden trasladarse a todos los miembros de la federación mediante rescates federales. Resulta imperativo, pues, entender las causas de la deuda pública creciente.

Figura 2a: Proporción intereses-impuestos (en %) de estados fiscalmente débiles de Alemania Occidental (incluyendo comunidades), 1975 – 2007

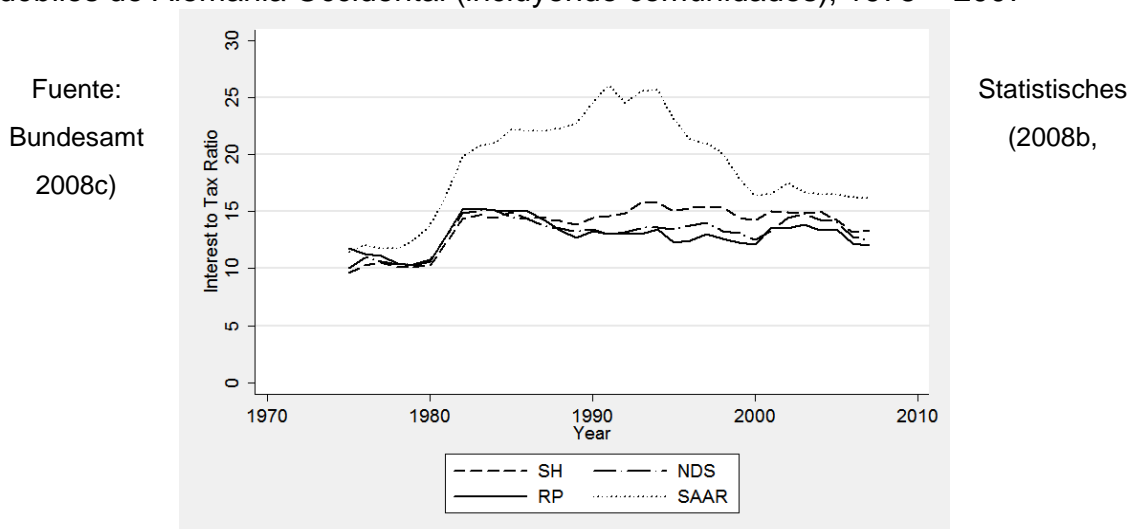
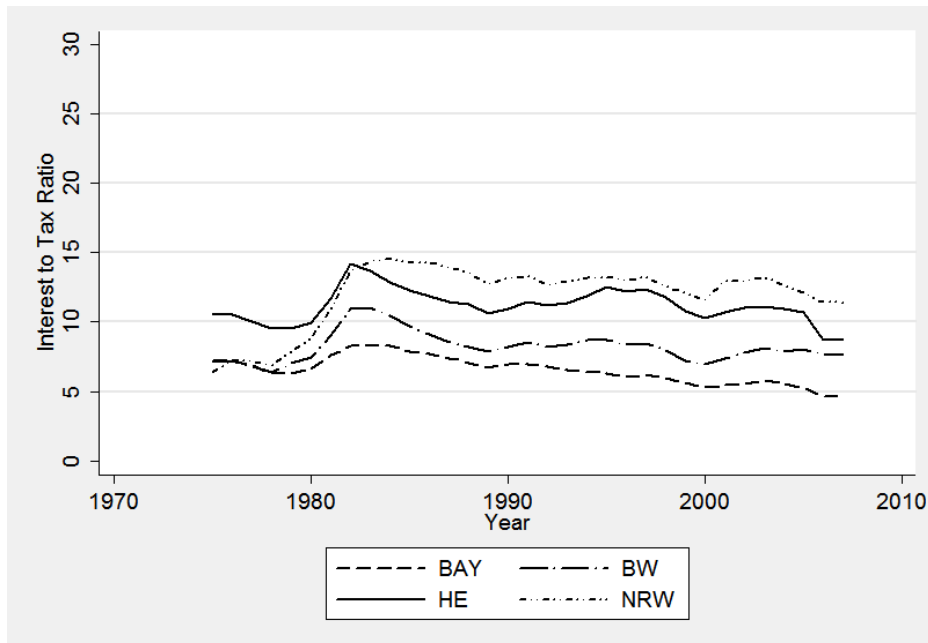
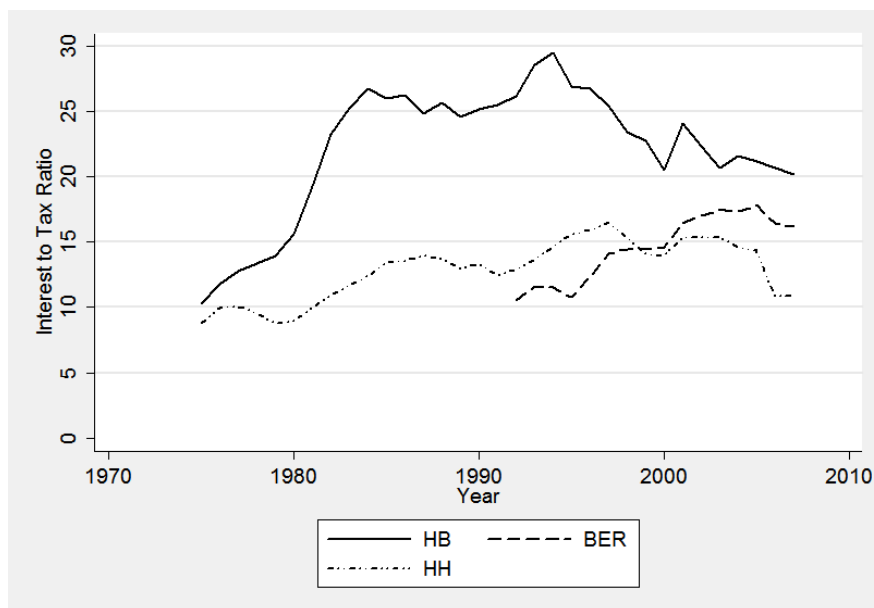


Figura 2b: Proporción intereses-impuestos (en %) de estados fiscalmente fuertes de Alemania Occidental (incluyendo comunidades), 1975 – 2007



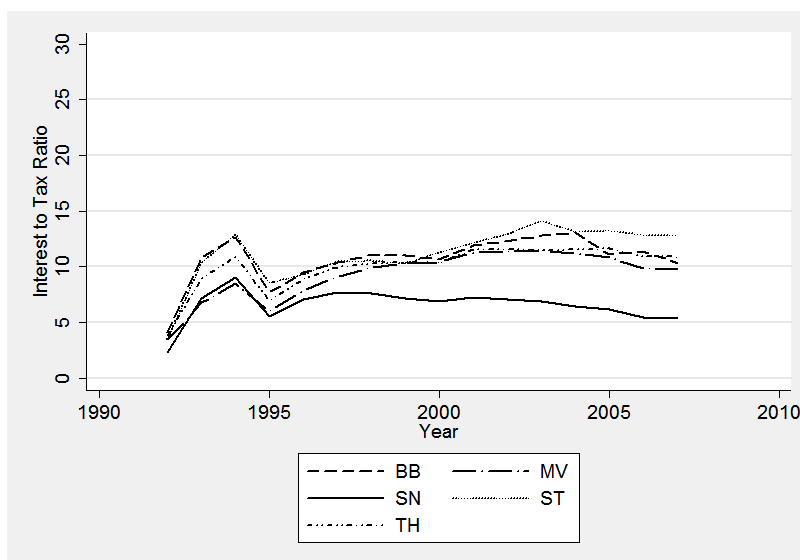
Fuente: Statistisches Bundesamt (2008b, 2008c)

Figura 2c: Proporción intereses-impuestos (en %) de ciudades-estado, 1975 – 2007



Fuente: Statistisches Bundesamt (2008b, 2008c)

Figura 2d: Proporción intereses-impuestos (en %) de estados de Alemania Oriental (incluyendo comunidades), 1992 – 2007



Fuente: Statistisches Bundesamt (2008b, 2008c)

## LOS PROBLEMAS DEL FEDERALISMO FISCAL ALEMÁN

La mayoría de expertos en economía reconocen que el incremento en los niveles de deuda pública en casi todos los países de la OCDE a partir de 1970 se ha debido principalmente a factores políticos (Alesina y Perotti 1995, Feld 2008a). Aunque los factores económicos no han sido irrelevantes, las recesiones han durado demasiado poco como para explicar por completo el crecimiento constante de la deuda pública.

Destacan dos mecanismos políticos. Primero, el endeudamiento público aumentará probablemente si los gobiernos utilizan la deuda estratégicamente. Una deuda pública elevada reduce el margen de flexibilidad fiscal de los futuros gobiernos, porque deberán consolidarla en algún momento. Si el gobierno actual cree que no resultará reelegido, tiene el incentivo de restringir la capacidad de los sucesivos gobiernos, formados por la oposición actual, para llevar a la práctica su política fiscal preferida.

Segundo, cuando distintos grupos de interés intentan aprovecharse del fondo fiscal común, el resultado más probable será el exceso de préstamos contratados (Buchanan y Tullock 1962, Weingast, Shepsle y Johnsen 1981, Schaltegger y Feld 2009). Sólo uno o muy pocos grupos de interés experimentan los beneficios de los gastos públicos “específicos”, mientras que los costes se reparten habitualmente entre toda la población. Por consiguiente, todo grupo de interés tiene el incentivo de exigir más gastos públicos de los que estarían justificados atendiendo a los verdaderos costes sociales de esos gastos. Aunque este argumento solo concierne a los gastos públicos, está relacionado con el exceso de préstamos. El tamaño del fondo común se puede seguir ampliando con los empréstitos públicos, incluyendo a futuros contribuyentes. Esto resulta en un incremento adicional en la demanda de gastos públicos por los grupos de interés y en niveles crecientes de deuda pública.

Estos argumentos son válidos para todos los niveles de gobierno en Alemania y son particularmente importantes para entender el endeudamiento federal. No obstante, hay pruebas de que la constitución fiscal en Alemania exagera los problemas de la reserva común, debido al modo en que las finanzas federales y estatales se interrelacionan. La constitución fiscal actual se caracteriza, entre otras cosas, por i) un nivel relativamente bajo de autonomía tributaria subnacional, ii) una fuerte interdependencia horizontal y vertical en las finanzas intergubernamentales y iii) la garantía constitucional de condiciones de vida “comparables” en toda la federación. Aunque ninguna de estas características tomadas por sí solas conduce necesariamente a un exceso de préstamos públicos, su interacción hace disminuir los incentivos por políticas fiscales sólidas.

En primer lugar, la garantía constitucional de condiciones de vida comparables (anteriormente, incluso condiciones de vida idénticas) fue interpretada como la implicación antes de la *Föderalismusreform I* (primera fase de reforma del federalismo) en 2006 de que todas las jurisdicciones subnacionales debían demostrar políticas iguales o al menos similares en los ámbitos políticos más importantes. En particular, todos los gobiernos subnacionales estaban sujetos a reglamentos federales con respecto a política social, y el empleo en el sector

público se regulaba al nivel federal. Aunque el margen de actuación de los gobiernos subnacionales en materia de empleo público ha aumentado considerablemente después de la *Föderalismusreform I*, la política social continúa estando fuertemente regulada. En definitiva, el logro de condiciones de vida comparables sigue siendo uno de los principales objetivos del federalismo alemán.

En segundo lugar, como los gobiernos subnacionales tienen escasa autonomía tributaria, se ven obligados a financiar los gastos públicos sobre todo con las recaudaciones de los impuestos compartidos (renta, sociedades y valor añadido), para los que no pueden determinar tipos ni definir bases, o deben financiar el gasto mediante transferencias del gobierno federal o de otros gobiernos subnacionales. Si ambas fuentes de ingresos no bastan, los Länder pueden pedir prestado. Ambas características de la constitución fiscal alemana conducen a un mayor endeudamiento. Para conseguir condiciones de vida similares en todos los Länder, cada uno debe gastar una cantidad mínima en los diferentes ámbitos políticos. No es posible subir individualmente los impuestos para financiar estas necesidades de gasto, hay que acordar además nuevas transferencias a nivel federal, por lo que el préstamo se convierte en el modo más fácil de lograr un equilibrio presupuestario formal.

El tercer elemento del federalismo fiscal alemán exacerba estos problemas. El gobierno federal y los gobiernos subnacionales están entrelazados en un complejo régimen de transferencias intergubernamentales (Feld y von Hagen 2007). Este régimen de transferencias consta de tres etapas. En la primera etapa, los ingresos procedentes de los impuestos compartidos se distribuyen a los gobiernos estatales. Las recaudaciones del impuesto sobre la renta y el impuesto de sociedades se asignan en función del lugar donde son recaudados; el 75% de la recaudación del impuesto sobre el valor añadido se asigna según porcentajes de población. Dado que el nivel de actividad económica y por tanto de las recaudaciones del impuesto sobre el valor añadido varían entre estados, esta particular distribución de las recaudaciones ya implica una nivelación de los recursos fiscales. El 25% restante se emplea para elevar los ingresos disponibles en estados fiscalmente débiles y acercarlos al promedio federal.

La primera etapa no logra habitualmente una nivelación total de los ingresos fiscales. En consecuencia, las diferencias restantes en la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales se nivelan aún más mediante transferencias de estados fiscalmente fuertes a estados fiscalmente débiles. Como el gobierno federal no participa en la segunda etapa del régimen de transferencias intergubernamentales, este paso recibe el nombre de nivelación horizontal. Si bien la reciente reforma introdujo elementos más competitivos en el sistema, la intensidad de la nivelación horizontal sigue siendo alta. Tras la segunda etapa, la capacidad fiscal de los estados fiscalmente débiles asciende hasta el 95% de la media federal.

Durante la tercera etapa del régimen de transferencias, el gobierno federal concede transferencias verticales a los estados fiscalmente débiles. Estas transferencias se pagan en forma de necesidades generales o especiales (*“Bundesergänzungszuweisungen”*). Por ejemplo, los estados de Alemania Oriental reciben transferencias por necesidades especiales para compensar sus gastos en infraestructuras asociados a la “Reconstrucción del Este”. En suma, estas transferencias federales continúan reduciendo las diferencias iniciales en la capacidad fiscal de los estados.

Esta equiparación de las capacidades fiscales implica que cada euro adicional recaudado por un estado por su cuenta conlleva una reducción de la recaudación por transferencias en una proporción casi idéntica. Así pues, los estados carecen de incentivos para generar ingresos adicionales fomentando el crecimiento económico o persiguiendo el fraude fiscal (Baretti et al. 2002, Rodden 2006). Un estado tendría que costear todos los gastos del cobro de ingresos adicional, mientras que sólo recibiría una fracción de los beneficios. Si un estado quiere aumentar los gastos, desde su perspectiva resulta más razonable financiarlos con deuda pública. Aunque el estado deberá pagar el principal y el interés en el futuro, los costes del préstamo serán asumidos solamente en parte por el actual gobierno, ya que con bastante probabilidad la oposición ganará las próximas elecciones. Este argumento podría explicar los niveles relativamente bajos de endeudamiento público en Baviera y Sajonia.

Los incentivos para financiar los gastos con deuda se amplían con las características adicionales de la constitución alemana. El Tribunal Constitucional destacó en su sentencia sobre Sarre y Bremen en 1992 que es el deber de todos los miembros constituyentes de la federación hacer prueba de “solidaridad intergubernamental” hacia un estado que está sufriendo una crisis presupuestaria. El principio de solidaridad fue recalcado nuevamente en 2006 por otra sentencia del Tribunal Constitucional en una causa similar que concernía a Berlín. Como consecuencia, los estados cuentan con poder trasladar los costes de los préstamos una vez pierdan la capacidad de financiar un nivel mínimo de bienes públicos. Una conjetura razonable es que esta reducción en los costes previstos de los préstamos tenga como resultado niveles ineficientemente altos de deuda pública (Homburg 1994, Goodspeed 2002), es decir, la garantía constitucional de un rescate por la federación reduce los incentivos por ejercer la prudencia fiscal (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2005).

El principio de solidaridad, además de sus consecuencias directas sobre los incentivos fiscales de los gobiernos subnacionales, reduce además los incentivos de los mercados de capitales para evaluar la solidez de los presupuestos subnacionales y ajustar los costes para la deuda pública en consecuencia. Un buen ejemplo son los diferentes tipos de interés que se aplican a los distintos estados. Esto es, pese a las diferencias significativas en el endeudamiento público, las agencias de calificación evalúan los bonos estatales por igual, y sólo se aplican pequeñas primas de riesgo a los bonos procedentes de estados altamente endeudados. Al parecer, la posibilidad de un rescate federal se percibe como que la probabilidad de impago es igualmente baja en todos los estados.

En conjunto, las propiedades de la constitución fiscal alemana inducen a los estados a ser fiscalmente irresponsables. Los estados fiscalmente débiles en particular esperan socializar sus gastos debido a la existencia del régimen de nivelación horizontal y de la garantía constitucional de condiciones de vida comparables. El motivo subyacente de estos incentivos es que la constitución fiscal alemana trata los ingresos fiscales como un fondo común. Por lo tanto, un incremento en la autonomía fiscal subnacional y una reducción de las

propiedades de “fondo común” del sistema tributario aumentarán los incentivos subnacionales por tener políticas fiscales sólidas.

El gobierno federal también se enfrenta a los problemas del fondo común, aunque son de naturaleza distinta. Al igual que en otros países de la OCDE con sistemas parlamentarios y un reglamento electoral proporcional, diferentes grupos de interés intentan obtener réditos económicos mediante el gasto con fines específicos. Estos intentos comienzan ya cuando los diversos ministerios federales preparan el siguiente presupuesto. Los beneficios de los gastos por una burocracia particular se concentran en un grupo de interés, mientras que los costes se reparten entre todos los grupos sociales, generando así un tipo de problema de fondo común distinto al que se da en el nivel subnacional.

Nos enfrentamos a tres componentes distintos en el problema del fondo común en Alemania: primero, a nivel federal diferentes grupos constituyentes tienen acceso a la reserva fiscal común federal y tienden a usarla en exceso. En cada Land, los grupos constituyentes inducen el sobregasto de manera similar debido a un problema de la reserva fiscal común. Además, los estados podrían plantearse conseguir fondos adicionales del gobierno federal o de los otros Länder, induciendo así el problema de la reserva fiscal común debido a la interacción en el sistema de nivelación fiscal alemán. Cada uno de estos problemas debe afrontarse desde un marco institucional efectivo.

### **¿CUÁLES PODRÍAN SER LOS REMEDIOS?**

En la literatura se presentan varias soluciones institucionales para reducir los problemas del fondo común y la deuda pública estratégica, y contribuir a lograr finanzas públicas sólidas (Kirchgässner 2002). Cada una presenta determinadas ventajas, pero es necesario adaptarlas a los entornos constitucionales prevalecientes en los distintos países. Esto es especialmente cierto para una federación como Alemania donde, como se afirmaba anteriormente, la interacción entre los niveles de gobierno estatal y federal plantea un desafío adicional para las políticas fiscales sólidas. Las soluciones institucionales que se han considerado para el caso alemán son: (1) activar la tarea de control de los mercados financieros para el nivel de los Länder, (2)



introducir la autonomía tributaria para los Länder, (3) imponer más limitaciones constitucionales restrictivas sobre la deuda pública que la versión anterior del Art. 115 en relación con el Art. 109 de la Constitución alemana (Grundgesetz).

Activar la tarea de control de los *mercados financieros* significa que cada unidad subnacional es exclusivamente responsable de los costes que pudieran acarrear sus decisiones sobre préstamos (Konrad 2007). Como hemos comprobado, los Länder se benefician de las buenas calificaciones del gobierno federal y son capaces de refinanciarse en condiciones relativamente preferentes. Los niveles de gobierno federal y estatal reaseguran sus deudas mutuamente (*“Haftungsverbund”* o responsabilidad común), lo que complementa los vínculos fiscales ya establecidos en la constitución fiscal. Asimismo, los fallos del Tribunal Constitucional Federal que establecieron una obligación definitiva de rescate para jurisdicciones con una deuda excesiva garantizan que los mercados financieros perciban que el nivel federal y los otros Länder intervendrán en caso necesario y por ello ofrecen condiciones casi uniformes al préstamo en toda Alemania. Si la responsabilidad común para la deuda federal y de los Länder se recortara, quienes tuvieran una deuda más alta tendrían que pagar tipos de interés más elevados porque la prima de riesgo sería mayor. Con un tipo de interés más alto sobre los nuevos bonos, los Länder tendrían un incentivo para reducir su deuda. Además, los acreedores participarían en la reestructuración de la deuda de jurisdicciones altamente endeudadas, asumiendo su parte de la carga, de tal manera que la solidaridad entre los Länder y el nivel federal sufriría menos tensión.

Otras federaciones, como Suiza o Estados Unidos, hacen hincapié en la autonomía fiscal de sus jurisdicciones subfederales en su relación con los mercados de capitales. Como Estados Unidos tiene un régimen especial que no puede transponerse fácilmente al caso alemán, la experiencia suiza parece ser más interesante. La cuestión de la responsabilidad por deuda de las jurisdicciones subfederales se mantuvo latente en Suiza hasta que la pequeña comunidad de Leukerbad se vio obligada a admitir que no podía liquidar su deuda. Sus acreedores y la propia comunidad demandaron entonces al cantón de Valais para conseguir un rescate. El tribunal federal suizo falló a favor del cantón de Valais y contra el rescate. Como consecuencia de ello, los

acreedores han sido obligados a evaluar la solvencia de los deudores públicos (Blankart y Klaiber 2006). Los bancos suizos reaccionaron a la sentencia adaptando sus procedimientos para evaluar la situación fiscal de las jurisdicciones subnacionales (Daldoss y Foreita 2003).

Incluso antes de la sentencia, la mayoría de los cantones suizos se asociaban a diferentes riesgos de impago. Según un estudio de Küttel y Kugler (2002), la prima de riesgo para la deuda cantonal en comparación con la deuda federal varió durante el periodo 1990-1998 entre -0,14% en Graubünden y 0,86% en Tesino. Dado que los eurobonos en este periodo tenían tipos de interés de entre el uno y el ocho por ciento, éstas son primas de riesgo significativas (Kirchgässner 2003). Küttel y Kugler (2002) señalan en su estudio empírico que la existencia de referendos fiscales es el factor determinante más importante para el diferencial del tipo de interés. Los cantones con referendos fiscales obligatorios pagan, en igualdad de circunstancias, primas de riesgo considerablemente más bajas. Al parecer, los mercados financieros tienen en cuenta los efectos reductores del gasto de los referendos fiscales (Feld y Matsusaka 2003). En general, la experiencia suiza demuestra que la responsabilidad individual por la deuda subfederal es factible sin mayores alteraciones.

Con todo, cabe señalar que esta solución institucional nunca ha sido seriamente considerada en las deliberaciones de la II Comisión del Federalismo. Un problema en el paso desde el actual régimen de responsabilidad común por la deuda a un régimen de responsabilidad individual por la deuda consiste en la elevada volatilidad de los mercados financieros. A decir verdad, comparar empíricamente diferentes estados de un régimen de responsabilidad común e individual sobre la deuda no bastaría para tener una profunda percepción del funcionamiento de cada uno, dado que la transición de una fase a otra también importa. Podrían producirse fenómenos de sobrevaloración a corto plazo, de tal modo que los estados altamente endeudados tendrían que pagar primas de riesgo más altas de las justificables por sus datos fundamentales. La sobrevaloración también podría incrementar temporalmente los costes de refinanciación en el nivel federal, por lo que el gobierno federal se ha mostrado bastante escéptico sobre esta solución. Ni que

decir tiene, la responsabilidad financiera individual de cada estado podría aportar una solución para los problemas del fondo común subfederal en Alemania, pero no contribuiría a reducir la deuda federal más allá del alcance de la deuda adicional generada por los Länder debido a los incentivos que proporciona la constitución fiscal.

La segunda solución debatida para afrontar la deuda excesiva en Alemania es la introducción de la *autonomía tributaria* a nivel de los Länder. En varios estudios se ha analizado este remedio<sup>4</sup>. Para empezar resulta obvio que la autonomía tributaria opera en contra del endeudamiento, sencillamente por la mayor flexibilidad en términos presupuestarios. Siempre que el gasto sea difícil de recortar, los gobiernos de los Länder no solamente recurrirán a la deuda como solución a corto plazo para cerrar el presupuesto, sino que además subirán los impuestos. En cuanto a los problemas del fondo común subfederal, la autonomía tributaria al nivel de los Länder promete ayudar bastante en la lucha contra el gasto y el endeudamiento excesivos. La autonomía tributaria a nivel de los Länder alinearía las decisiones sobre gasto y tributación siguiendo el principio de equivalencia fiscal. Aquellos que se beneficiaran de los programas de gasto público por los Länder serían los que más probablemente afrontarían los costes, aunque no en su totalidad. Sin embargo, con la autonomía tributaria, este problema del fondo común queda confinado a los presupuestos de los Länder. La financiación del gasto público se podría externalizar en menor medida a otros Länder o al nivel federal. En un congreso del Foro de las Federaciones celebrado en 2005, John Kincaid expresó este razonamiento: “Aquél que tiene la bonita tarea de gastar el dinero debería tener la tarea desagradable de recaudarlo”.

Por lo demás, la autonomía tributaria de los Länder induciría la competencia tributaria, dado que las fuentes de impuestos importantes se confiarían a la responsabilidad de los Länder. Los candidatos más útiles serían los impuestos de sociedades y de la renta de las personas físicas, en el sentido de que los Länder podrían aplicar recargos a los impuestos de sociedades y de la renta. La competencia tributaria que emergería a continuación sería seguramente

---

<sup>4</sup>Ver p.ej. Feld (2004), Kirchgässner (2006), Feld y Baskaran (2007).

beneficiosa para toda Alemania. La experiencia suiza sugiere que la competencia tributaria entre los Länder induciría una prestación más eficiente de los servicios públicos sin suponer una amenaza real para la redistribución de los ingresos<sup>5</sup>.

Aunque la autonomía tributaria se debatió en la II Comisión del Federalismo, no tuvo una verdadera oportunidad política. Esto se debe principalmente al hecho de que muchos Länder que son beneficiarios del régimen de nivelación fiscal no pueden imaginarse cómo podrían competir en impuestos con los Länder fiscalmente fuertes. Además, las ciudades-estado temen la competencia tributaria. Considerando la experiencia suiza, cabría esperar que la política tributaria proporcione un instrumento especialmente valioso para que los Länder estructuralmente débiles compensen los inconvenientes que pudieran sufrir. Si esta perspectiva gana terreno, habría posibilidades de realizar una reforma hacia la autonomía tributaria cuando haya que renovar la nivelación fiscal actual en 2019.

Por lo tanto, el remedio aplicado finalmente ha sido la reforma del federalismo alemán: *las limitaciones fiscales formales* representan otra solución a la deuda excesiva. La idea básica es sencillamente imponer una limitación numérica a los déficit presupuestarios y/o la deuda pública, como hace el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de la UE. Supuestamente, esa norma refrena el problema del fondo común fiscal a la realidad fiscal. El Art. 115 en relación con el Art. 109 de la anterior versión de la Constitución alemana tomaba una ruta distinta al PEC, vinculando los déficit presupuestarios al gasto (bruto) en inversiones. La mayoría de constituciones de los Länder incluían estipulaciones semejantes. Lamentablemente, esta restricción quedó empañada por la posibilidad de contraer una deuda mayor siempre que hubiera desequilibrios económicos. Por desgracia esta cláusula no se especificó con mucho detalle en las antiguas restricciones constitucionales, por lo que resultaba fácil soslayar la

---

<sup>5</sup>Para el funcionamiento de la competencia tributaria en Suiza, ver Kirchgässner y Pommerehne (1996), Feld (2000), Feld y Kirchgässner (2001, 2003), Liebig y Sousa-Poza (2006), Schmidheiny (2006), Liebig, Puhani y Sousa-Poza (2007) y Feld y Reulier (2009); para su efecto en la provisión de bienes públicos y el tamaño del gobierno, ver Kirchgässner y Feld (2004), Feld, Kirchgässner y Schaltegger (2004, 2010); para los efectos de la competencia tributaria sobre la distribución de los ingresos, ver Feld, Fischer y Kirchgässner (2010).

restricción a la inversión pública. Tal y como muestran las evidencias internacionales (Bohn y Inman 1996, Kirchgässner 2002, Sutherland, Price y Joumard 2005), el éxito de las limitaciones fiscales formales depende de los detalles de las disposiciones. El freno o frenos suizos a la deuda se consideran más exitosos que las antiguas restricciones alemanas (Feld y Kirchgässner 2008). No resulta sorprendente que dos propuestas del Sachverständigenrat (2007) y del Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007) aludieran a la experiencia suiza para sugerir un freno a la deuda para Alemania. Ambas propuestas difieren en un aspecto crucial, esto es, la función del gasto en inversiones. Si bien el Sachverständigenrat desea mantenerlo, el Wissenschaftlicher Beirat propone sustituirlo por una disposición próxima al equilibrio. Esta última sugerencia fue aceptada en la nueva normativa sobre deuda para Alemania (Kastrop y Snelting 2008).

## **LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS DURANTE LA SEGUNDA FASE DE LA REFORMA DEL FEDERALISMO ALEMÁN**

Las enmiendas de la constitución y las leyes acompañantes para la reforma del sistema de federalismo en Alemania deben ser evaluadas a la luz de la situación alemana. La reforma solo pretende mejorar las restricciones actuales para pedir préstamos. Por un lado, la restricción para el gobierno federal se estructura atendiendo a las disposiciones de la UE, y por otro lado incorpora elementos conocidos por la reglamentación de Suiza.

La nueva normativa sobre deuda requiere un presupuesto casi equilibrado. Por ello, los gobiernos ya no tendrán permiso para incurrir en deudas para financiar sus inversiones. En contextos económicos “normales”, el *gobierno federal* se puede permitir como mucho un déficit del 0,35% del PIB. Considerando una tasa de crecimiento económico normal, esto implica a la larga un descenso en la deuda como porcentaje del PIB. Para dar cuenta de las fluctuaciones en el ciclo empresarial, se utiliza un modelo macroeconómico que también se aplica en la UE. Además, al igual que en Suiza, se ha creado una cuenta especial que sincroniza la planificación y la implantación del presupuesto. Los déficit y superávit imprevistos se anotan en la cuenta especial y abarcan varios años.

La normativa sobre deuda permite además déficit extraordinarios en circunstancias excepcionales, por ejemplo cuando se producen catástrofes naturales, o en tiempos de crisis macroeconómicas extremas como el actual hundimiento del mercado financiero. Hace falta una mayoría cualificada para aprobar estos déficit extraordinarios.

Los estados están limitados a lograr *presupuestos equilibrados* en la fase de planificación, pero tienen cierta flexibilidad sobre el ciclo empresarial durante la implantación presupuestaria. Asimismo, la nueva normativa sobre deuda estipula un procedimiento para evitar crisis fiscales extremas; además eleva la categoría del “*Finanzplanungsrat*” (Consejo de Finanzas) a un “*Stabilitätsrat*” (Consejo de Estabilidad). Finalmente, los estados de Berlín, Bremen, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein percibirán transferencias adicionales. La nueva normativa sobre deuda entrará en vigor tras un periodo transitorio en 2016 para el gobierno federal y en 2020 para los gobiernos estatales.

Con toda probabilidad, la nueva normativa sobre deuda tendrá consecuencias positivas para la evolución de la deuda pública en Alemania. Es más capaz de limitar el incremento de la deuda que los reglamentos existentes. Si se consideran los detalles del freno a la deuda, la diligencia desplegada para garantizar su conformidad con la normativa europea resultaría evidente. Los niveles de gobierno federal y estatal están imbricados ahora en una red vertical de limitación de la deuda y se les pedirá que presenten motivos válidos cuando propongan ampliar su deuda en el futuro. Al mismo tiempo, el freno a la deuda permite cierto grado de flexibilidad. Por consiguiente, la nueva normativa sobre deuda será equilibrada y efectiva.

No obstante, ésta también ha recibido críticas. La primera alude a la duración del periodo transitorio. Obviamente, estos plazos son necesarios para dar tiempo a las jurisdicciones para hacer ajustes. El actual debate en Alemania demuestra que cuando la recesión finalice, la consolidación del presupuesto federal deberá comenzar a más tardar en 2011 si se quiere aplicar la normativa sobre deuda en 2016. Esto indica que la transición es suficientemente ambiciosa. No obstante, los estados podrían haber sido más ambiciosos y haberse comprometido, como hizo el gobierno federal, a aplicar la nueva

normativa sobre solicitud de préstamos en 2016 y no en 2020. Que el “*Solidarpakt II*” se suspenda en 2019 no es argumento suficiente para la aplicación de la nueva normativa sobre solicitud de préstamos y como mucho tiene solo una relevancia simbólica.

La segunda crítica guarda relación con las excepciones que permiten a las jurisdicciones solicitar préstamos. Se mencionan explícitamente las catástrofes naturales y las crisis macroeconómicas graves. Su existencia puede ser declarada por el parlamento por mayoría cualificada. Se trata de una mejora en comparación con la normativa existente, aunque tampoco supone una gran barrera. La mayoría cualificada simplemente requiere que más del 50% de todos los miembros del parlamento (con todos los diputados presentes) voten a favor de una ampliación de la deuda. Hubiera sido más eficaz que la ley hubiera exigido que cualquier ampliación de la deuda fuera aprobada también por la segunda cámara parlamentaria.

La tercera crítica es la definición de lo que constituye el sector público. Ciertamente, una normativa sobre deuda debería incluir a los niveles de gobierno federal y estatal, pero también a los municipios, la seguridad social y las partidas fuera del presupuesto. No obstante, en la actualidad únicamente alude a los niveles de gobierno federal y estatal. La falta de atención a los otros componentes del sector público se ha justificado con el argumento de que su inclusión acarrearía dificultades informativas, lo cual no resulta convincente. Los municipios y las entidades de la seguridad social publican previsiones de su situación presupuestaria para los próximos años. El gobierno federal y los gobiernos estatales conocen estas previsiones. En consecuencia, es cuestionable por qué su inclusión en la normativa sobre deuda requeriría información adicional. Cabe destacar que los préstamos entre jurisdicciones o entidades de la seguridad social suponen otra laguna en las disposiciones.

El tratamiento de los fondos fuera de presupuesto se ha resuelto mejor, aunque no es completamente satisfactorio. A partir de 2011, con la normativa sobre deuda en vigor no se permitirán nuevos fondos fuera de presupuesto. Sin embargo, esta norma no se aplica a los actuales fondos fuera de presupuesto. Esto afecta en especial al fondo de reciente creación para el rescate de los

bancos, Soffin, y a otro fondo para financiar el segundo paquete de recuperación. El debate actual sobre el desarrollo futuro del freno a la deuda en Suiza demuestra cómo se pueden integrar estos fondos fuera de presupuesto en las normas existentes sobre préstamos (economiesuisse 2008).

La cuarta crítica concierne al nuevo sistema de prevención. Hubiera sido preferible que el Consejo de Estabilidad preparara las cifras presupuestarias que permitieran evaluar la estabilidad fiscal de las jurisdicciones antes de tomarse las decisiones definitivas. Así los criterios serían más transparentes. El Comité consultivo científico del Ministerio de Finanzas (2005) ha propuesto varios indicadores y valores críticos. El hecho de que no son inflexibles y dependen del estado de la investigación se aprecia en las aportaciones de Feld (2006, 2007) y de Feld, Baskaran y Schnellenbach (2007). Con todo, la transparencia a priori es tan importante como la exhaustividad a posteriori. Además, las contribuciones a la seguridad social deberían considerarse explícitamente al evaluar la estabilidad fiscal de los gobiernos estatales. Para terminar, el problema más importante es que el Consejo de Estabilidad no puede imponer sanciones.

La quinta crítica alude a las transferencias a Berlín, Bremen, Sarre, y Sajonia-Anhalt. Estas transferencias han sido necesarias para promover un compromiso sobre el freno a la deuda, aunque probablemente tienen más que ver con consideraciones políticas que con la situación fiscal de estos estados. Asimismo, el volumen de las transferencias necesarias no se puede determinar científicamente, es el resultado de un compromiso político. Más importantes son las obligaciones de los estados beneficiarios que acompañan a estas transferencias. Un requisito previo para concederlas es que los estados beneficiarios accedan a suprimir gradualmente los déficit estructurales antes de 2020. El borrador incluye un plan previamente especificado para esta supresión gradual. Si el Consejo de Estabilidad emite una advertencia a un estado porque no ha implantado el plan, las transferencias para ese año no se pagarán. Sin embargo, el Consejo de Estabilidad también puede determinar que una transgresión del límite de deuda no plantea ningún problema. En ese caso, no habrá advertencia ni tampoco sanciones. Al abolirse la posibilidad de esta decisión, se reforzará el poder del Consejo de Estabilidad.



No obstante, la crítica más importante es que el grado de autonomía tributaria subnacional no se ha ampliado. Cuando se prohíba a los estados pedir préstamos tras la aplicación de la nueva normativa, éstos apenas tendrán margen para reaccionar a circunstancias imprevistas en el capítulo de ingresos del presupuesto. Si bien los estados disponen todavía de cierta flexibilidad en el capítulo de gastos presupuestarios, la ausencia de autonomía tributaria resulta problemática y podría provocar conflictos. Conceder más autonomía tributaria a los gobiernos subnacionales habría resultado en una reforma más efectiva.

## **CONCLUSIÓN**

Habida cuenta del análisis realizado, concluimos que los reglamentos para la aplicación de una normativa sobre préstamos reformada hacen mucho por resolver el problema de la deuda pública en Alemania. Las principales bases de estos reglamentos son sólidas y propiciarán políticas fiscales más sostenibles (Feld 2008a, 2008b, 2008c). Son pocas las críticas. Primero, debería haber sido más difícil para los políticos declarar las situaciones económicas extraordinarias como argumento para elevar la deuda más allá de lo normalmente permitido. La mayoría cualificada necesaria para anular la normativa sobre deuda es demasiado fácil de conseguir. Segundo, el freno a la deuda no tiene en cuenta suficientemente las comunidades, los sistemas de seguridad y los fondos para fines especiales. Las jurisdicciones podrían prestarse unas a otras e incurrir así en una deuda mayor. Finalmente, hubiera sido preferible tener normas más restrictivas con respecto al Consejo de Estabilidad, el periodo de transición y las transferencias de consolidación a los estados fiscalmente pobres.

El defecto más importante de los reglamentos es que no se ha concedido autonomía tributaria a los gobiernos subnacionales. Con ello se ha desaprovechado la oportunidad de hacer una reforma a fondo de la constitución fiscal. Las experiencias en Suiza demuestran que la competencia fiscal a nivel subnacional aporta resultados económicos y fiscales preferibles. Suiza evita una garantía de rescate para jurisdicciones subnacionales y los incentivos negativos que conllevaría un sistema de nivelación intenso.

El hábito de trasladar los costes del despilfarro fiscal propio a otras jurisdicciones es menos común en Suiza. El motivo podría ser la elevada autonomía tributaria de los gobiernos subnacionales. La autonomía tributaria garantiza que los ciudadanos de una localidad concreta paguen con su propio dinero las prestaciones de los servicios públicos locales. A la vista de las restricciones que ha debido afrontar la segunda etapa de la reforma del federalismo, no se podía esperar que la constitución fiscal se reformara de modo significativo. Así pues, la única alternativa de cambio es la capacidad de los estados para imponer recargos en el impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta. Los temores de muchos estados respecto a la introducción de más competencia fiscal no están justificados. Más autonomía significa más responsabilidad. Sin autonomía, la irresponsabilidad sistemática arraigada en la constitución fiscal alemana sólo se prolongaría.

## REFERENCIAS

- ALESINA, A. y PEROTTI, R. (1995), Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries, *Economic Policy* 21, 205 – 248.
- Arbeitskreis VGR der Länder (2008), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Länderergebnisse*, Stuttgart.
- BARETTI, C; HUBER, B. y LICHTBLAU, K. (2002), A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers. Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9, 631 – 649.
- BLANCHARD, O.J; CHOURAQUI, J.C.; HAGEMANN, R.P. y SANTOR, N (1990), The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, *OECD Economic Studies* 15, 7 – 36.
- BLANKART, C.B. y KLAIBER, A. (2006), Sub-national Government Organisation and Public Debt Crises, *Economic Affairs* 26, 48 – 54.
- BOHN, H. y. INMAN, R.P (1996), Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, 13 – 76.
- BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

- DALDOSS, M. y FOREITA, O. (2003), *Bonitätsbeurteilung sub-nationaler Gebietskörperschaften in föderalistischen Staatstrukturen – Diskussion ausgewählter Sachverhalte anhand von Schweizer Kantonen und Gemeinden*, Gemeinschaftsdissertation, Universidad St. Gallen.
- DOMAR, E.D. (1944), The ‘Burden of the Debt’ and the National Income, *American Economic Review* 34, 798 – 827.
- economisesuisse (2008), *Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum und Wohlstand*, economisesuisse, Zürich.
- FELD, L.P. (2000), Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, *Public Choice* 105, 125 – 164.
- FELD, L.P. (2004), *Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?*, Serie “Forum – Föderalismus 2004”, folletos publicados por la Fundación Konrad Adenauer, Fundación Bertelsmann, Fundación Marktwirtschaft, Fundación Friedrich Naumann, Fundación Hanns Seidel, Berlín/Gütersloh.
- FELD, L.P. (2006), *(Extreme) Haushaltsnotlage im Saarland?*, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Marburg.
- FELD, L.P. (2007a), *Befindet sich das Saarland in einer (extremen) Haushaltsnotlage? Eine ergänzende Betrachtung*, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Heidelberg.
- FELD, L.P. (2007b), Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu den Finanzthemen (Föderalismuskommission II)* am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache 024, Heidelberg.

- FELD, L.P. (2008a), Für eine wirksame Begrenzung der Verschuldung von Bund und Ländern in Deutschland, in: K.A. Konrad and B. Jochimsen (eds.), *Föderalismuskommission II – Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*, Peter Lang, Frankfurt et al., 43 – 75.
- FELD, L.P. (2008b), Regeln für eine wirksame Schuldenbremse, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* N° 4, 5 enero 2008, pág. 13.
- FELD, L.P. (2008c), Formales Gewissen: Deutschland braucht neue Schuldenschränken. Und diese sollten nicht nur für den Bund gelten, sondern auch für die Länder und die Sozialversicherungen, *Wirtschaftswoche* N° 37, 8 septiembre 2008, pág. 58.
- FELD, L.P. (2009), Schriftliche Stellungnahme für die gemeinsame Anhörung des Rechtsausschusses des Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD “*Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform*“ (Drucksache 16/12400, identisch mit dem Gesetzentwurf der Länder Baden-Württemberg und Bremen, BR-Drs. 263/09) und dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD „*Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)*“ (Drucksache 16/12410, identisch mit dem Gesetzentwurf der Länder Baden-Württemberg und Bremen, BR-Drs. 262/09) am 4. Mai 2009, en: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Rechtsausschuss, Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (138. Sitzung) und des Finanzausschusses des Bundesrates, Protokoll Nr. 138, 83 – 92.
- FELD, L.P. y BASKARAN, T. (2007), The Swiss System of Fiscal Federalism: Lessons for the German Reform Discussion, in: R.T. Baus, R. Blindenbacher and U. Karpen (eds.), *Competition vs. Cooperation: German Fiscal Federalism in Need of Reform – A Comparative Perspective*, Nomos, Baden-Baden, 298 – 320.
- FELD, L.P. y BASKARAN, T (2009), Zur Reform der deutschen Finanzverfassung, en: G.G. Schulze (ed.), *Reformen für Deutschland – Die wichtigsten Handlungsfelder aus ökonomischer Sicht*, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, 173 – 206.

- FELD, L.P. y KIRCHGÄSSNER, G (2001), Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland, *Regional Science and Urban Economics* 31, 181 – 213.
- FELD, L.P. y KIRCHGÄSSNER, G. (2003), The Impact of Corporate and Personal Income Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for the Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87, 129 – 155.
- FELD, L.P. y KIRCHGÄSSNER, G. (2008), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, en: R. Neck and J.-E. Sturm (eds.), *Sustainability of Public Debt*, MIT Press, Cambridge/Londres, 223 – 255.
- FELD, L.P. y MATSUSAKA, J.G. (2003), Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87, 2703 – 2724.
- FELD, L.P. y REULIER, E. (2009), Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons, *German Economic Review* 10, 91 – 114.
- FELD, L.P. y J. von HAGEN (2006), Roads to Reform of German Fiscal Federalism, en: R. Blindenbacher y A. Ostien Karos (eds.), *Dialogues on the Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Booklet Series 'A Global Dialogue on Federalism' Vol. 4, McGill University Press, Montreal y Kingston 2006, 12 – 14.
- FELD, L.P. y J. von HAGEN (2007), Federal Republic of Germany, en: A. Shah (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, A Global Dialogue on Federalism Series Vol. 4, McGill University Press, Montreal et al., 125 – 150.
- FELD, L.P.; BASKARAN, T y SCHNELLENBACH, J. (2007), *(Extreme) Haushaltsnotlage in Bremen?*, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, Heidelberg.
- FELD, L.P.; FISCHER J. y KIRCHGÄSSNER, G. (2010), The Effect of Direct Democracy on Income Redistribution: Evidence for Switzerland, próximamente en: *Economic Inquiry*.

- FELD, L.P., KIRCHGÄSSNER, G. y SCHALTEGGER, C.A. (2004), Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons, Manuscrito no publicado, Philipps University Marburg.
- FELD, L.P; KIRCHGÄSSNER, G y SCHALTEGGER. C.A. (2010), Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments, próximamente en: *Southern Economic Journal*.
- FINK, A. y STRATMANN, T. (2009), Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: The Consequences of Soft Budget Constraints, Documento de trabajo CESifo N° 2827, Munich, octubre 2009.
- GOODSPEED, T.J. (2002), Bailouts in a Federation, *International Tax and Public Finance* 9, 409 – 421.
- HEINEMANN, F; FELD, L.P; GEYS, B; GRÖPL, C; HAUPTMEIER, S y KALB, A (2009), *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Schriftenreihe des ZEW, Band 93, Nomos, Baden-Baden.
- HOMBURG, S. (1994), Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, *Finanzarchiv N.F.* 51, 312 – 330.
- KASTROP, C. y SNETLING, M. (2008), [Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel](#), *Wirtschaftsdienst* 88 (6), 375 – 382.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2002), The Effect of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence, en: S.L. Winer and H. Shibata (eds.), *Political Economy and Public Finance*, Cheltenham, 145 – 177.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2003), Die Wiederkehr des Zinsbonus – Neue empirische Ergebnisse zum Einfluss der europäischen und der amerikanischen auf die schweizerischen Euromarktzinsen, *Aussenwirtschaft* 58, 249 – 274.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2006), Föderalismus: Mehr Wettbewerb, weniger Kooperation, in: K.F. Zimmermann (ed.), *Deutschland – was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft*, Beck, Munich, 29 – 41.

- KIRCHGÄSSNER, G. y FELD, L.P. (2004), Föderalismus und Staatsquote, *Jahrbuch des Föderalismus* 5, 67 – 87.
- KIRCHGÄSSNER. G. y POMMEREHNE, W.W. (1996), Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60, 351 – 371.
- KONRAD, K.A. (2007), Ein Ausweg aus der bundesstaatlichen Haftungsverflechtung, en: K.A. Konrad and B. Jochimsen (eds.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil*, Peter Lang, Frankfurt et al., 155 – 169.
- KÜTTEL, D. y KUGLER, P. (2002), Explaining Yield Spreads of Swiss Canton Bonds: An Empirical Investigation, *Financial Markets and Portfolio Management* 16, 208 – 218.
- LIEBIG, T. y SOUSA-POZA, A (2006), The Influence of the Tax Burden on Migration: Evidence from Switzerland, *Cambridge Journal of Economics* 30, 235 – 252.
- LIEBIG, T; PUHANI, P.A. y SOUSA-POZA, A (2007), [Taxation and Internal Migration: Evidence from the Swiss Census Using Community-Level Variation in Income Tax Rates](#), *Journal of Regional Science* 47, 807 – 836.
- RODDEN, J. (2006), *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), *Staatsverschuldung wirksam Begrenzen*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*, Jahresgutachten 2009/2010, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- SCHALTEGGER, C.A. y FELD, L.P. (2009), Do Large Cabinets Favor Large Governments?, Evidence on the Fiscal Commons Problem for Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 93, 35 – 47.

- SCHMIDHEINY, K. (2006), Income Segregation and Local Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland, *Journal of Public Economics* 90, 429 – 458.
- SEITZ, H; WINTERMANN, O y PETERSEN, T. (2006), *Haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes Schleswig-Holstein*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Statistisches Bundesamt (2008a), *Schulden der öffentlichen Haushalte Fachserie 14 Reihe 5*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008b), *Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts - Fachserie 14 Reihe 3.1*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008c), *Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte Fachserie 14 Reihe 2*, Wiesbaden.
- SUTHERLAND, D.; PRICE, R y JOUMARD, I (2005), Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact, Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, Nº 465, OECD Publishing. doi:10.1787/606015633336.
- WEINGAST, B.R; SHEPSLE, K.A. y JOHNSON. C. (1981), The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy* 89, 642 – 664.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), *Haushaltsskrisen im Bundesstaat*, Schriftenreihe des BMF, Heft 78, Stollfuß-Verlag, Bonn; reimpresso como capítulo 11 en: *Gutachten und Stellungnahmen 1999 – 2008* ed. por Bundesministerium der Finanzen, Richard Boorberg Verlag, Berlin et al., 259 – 304.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007), *Zur Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz*, Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, Berlín, marzo 2007 (publicado en 2007); reimpresso como capítulo 16 en: *Gutachten und Stellungnahmen 1999 – 2008*, ed. por Bundesministerium der Finanzen, Richard Boorberg Verlag, Berlin et al., 445 – 449.