

## **“Problemas y reformas en el Federalismo alemán en tiempos de crisis”**

**Mario Kölling, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**

Texto preparado para el:

XI CONGRESO DE AECPA

La política en tiempos de incertidumbre

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

18 a 20 de septiembre de 2013

### **Introducción**

La crisis económica y financiera que comenzó en el año 2008, sigue determinando el ciclo económico en muchos países de la UE. A partir del 2009, se añade una crisis de la deuda soberana que ha provocado reformas a nivel de los estados miembros y de la UE que hasta este momento no parecían tener las mayorías necesarias. En Alemania, la reforma del federalismo 2009 representa la última reforma de su organización territorial. Aunque el debate sobre las razones y necesidades de esta reforma tienen su origen antes de la crisis, la negociación política se llevó a cabo dentro de su contexto. Uno de sus resultados, la creación del mecanismo del freno de deuda y su constitucionalización, significa un cambio de paradigma en la política fiscal federal alemana, con consecuencias también para el debate en otros países y a nivel europeo.

No obstante, y considerando que Alemania no estaba afectada por la crisis económica y financiera como otros países, el freno a la deuda, que prohíbe a partir del año 2020 el endeudamiento de los Länder, no está libre de críticas y muestra cuatro años después de su creación, importantes déficits, lo que puede tener también secuelas en el nivel europeo. Según recientes estudios, solo seis Länder van a poder cumplir con los requisitos del freno a la deuda en 2020 sin reducir sus gastos: Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen y Hamburg. Evidentemente, las razones no se pueden buscar en la falta de crecimiento económico, sino que parecen endógenas al marco institucional del sistema fiscal alemán.

En el presente trabajo se pretenden analizar estos déficits del marco institucional y analizar el efecto de la crisis en el sistema, preguntando si los déficits son estructurales y no han estado afectados por la crisis, o si la crisis ha cambiado las relaciones financieras en la República Federal.

Se argumenta que por un lado la discusión sobre las limitaciones de la deuda pública tiene una larga tradición en el debate sobre el sistema fiscal alemán. Por otro lado, el sistema fiscal alemán se caracterizaba ,ya antes de la crisis, por problemas estructurales. Estos se solucionaron solo parcialmente por la reforma del año 2009. Los problemas estructurales se acentuaron en el contexto de la crisis, además de añadir problemas de legitimación en lo que se refiere a las relaciones entre la Federación y los Länder y determinar futuras reformas. Sin embargo, la legislación “anticrisis” a nivel europeo ha mejorado también los mecanismos nacionales, especialmente en relación con el control y las sanciones por incumplimiento de la normativa sobre el endeudamiento.

### **1. Marco teórico – institucional**

El endeudamiento público no se puede considerar per se negativo, sino que también tiene una función económica. La financiación de la deuda supone hoy en día en muchos estados una parte importante de los presupuestos nacionales y limita los recursos disponibles para la educación u otras inversiones estratégicas. Por otro, una alta deuda pública en países afectados por el cambio demográfico, como Alemania, dificulta la financiación a largo plazo de las políticas sociales. En este sentido, en el año 2020 los Länder Bremen y Saarland tendrán que financiar con un tercio de sus ingresos su deuda y los compromisos financieros generados por la jubilación de sus funcionarios.

Finalmente ,una alta deuda pública incrementa la injusticia generacional, como una forma de transferencia financiera de la generación actual a una generación futura, que ésta no aprobó pero debe sostenerla. Asimismo la financiación de la demanda nacional a través del endeudamiento solo tiene efectos en el ciclo económico a corto plazo. A largo plazo no tiene efectos sobre el crecimiento económico, sino, como ya se ha mencionado, limita el margen de maniobra del la administración pública y reduce la accountability de los representantes políticos ,ya que la opinión pública no puede diferenciar entre los servicios ofrecidos y su coste.

Los defensores de la financiación a base del endeudamiento argumentan que una reducción del déficit presupuestario reduce la demanda económica nacional y afecta de

esta forma la coyuntura negativamente. Igualmente, la financiación a base del endeudamiento es necesaria para cubrir inversiones necesarias en infraestructuras y educación. Los beneficios de estas inversiones los reciben futuras generaciones por lo que los costes futuros están también justificados.

Este debate sobre el límite y utilidad de deuda pública tiene una larga tradición, de la misma forma que el debate sobre los mecanismos institucionales de control, las sanciones que podrían garantizar la penalización en casos de incumplimiento y las posibles excepciones, p.e. de catástrofes naturales, que podrían permitir suspender las limitaciones establecidas. No obstante, la discusión académica ha alcanzado una importancia especial, ya que a base de estos conocimientos se han diseñado políticas y definiciones sobre el nivel que la deuda puede alcanzar en relación con el BIP para ser considerada sostenible.<sup>1</sup> Además, se han establecido límites tanto para definir el déficit público anual como para la aplicación de sanciones en países incumplidores.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es un ejemplo, pero la reforma constitucional en Suiza representa una de las primeras reformas a nivel nacional. El freno al endeudamiento que entró en vigor en 2003, fue el elemento central de la reforma de la constitución de Suiza en el año 2001. Sin embargo a nivel de los cantones existe desde hace décadas (St. Gallen 1929) un sistema de freno al endeudamiento que a su vez adapta los ingresos tributarios a los gastos previstos del ejercicio. (Kirchgässner, 2007) En lo que se refiere a Alemania, el Tribunal Constitucional exigió al gobierno federal restricciones efectivas para limitar el endeudamiento de las administraciones públicas<sup>2</sup>, concluyendo que el “[...] crecimiento del endeudamiento de la Federación y de los *Länder* ha alcanzado un nivel que puede ser considerado como amenaza”<sup>3</sup>

Considerando que el análisis se centra en instituciones, entendiendo que éstas incluyen estructuras informales, reglas, prácticas y normas sociales (March; Olsen, 1998), el neo-

---

1

Véase los recientes trabajos de Reinhart y Rogoff (2010) y sus críticos Herndon, Ash y Pollin(2013)

2

sentencia del 9 de julio de 2007

3

BVerfG, 2 BvF 1/04 del 9/7/2007.

institucionalismo proporciona un marco adecuado para analizar los mecanismos contra la deuda. Según el neo-institucionalismo, el marco institucional, entendido como matriz o conglomerado de instituciones, determina (facilita u obstaculiza) el comportamiento de los actores. En nuestro caso facilita o limita las posibilidades del diseño de políticas públicas a través del endeudamiento.

Además, la nota a destacar es que el marco institucional define los mecanismos de sanción y los sistemas de supervisión para los presupuestos de las administraciones públicas. Adicionalmente, resulta que la estructura institucional de las respectivas esferas se perfila como elemento determinante a la hora de fijar cómo se distribuyen los niveles permitidos para la deuda pública. Desde esta perspectiva, los niveles de deuda y los mecanismos de sanción se convierten en parte del cálculo de interés no sólo para el Estado miembro en cuestión, sino también para los actores a nivel doméstico (p.e. los Länder).

A pesar de la variedad de las escuelas que se desarrollaron durante los años noventa basándose en el neo-institucionalismo, se aprecia una concentración entre tres variantes: el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico. (Hall; Taylor 1996) Sin embargo, cada corriente ofrece instrumentos analíticos aplicables al análisis de las normas de deuda en la toma de decisiones de las administraciones públicas. En este sentido, se pueden aplicar los supuestos del institucionalismo histórico<sup>4</sup> para analizar el impacto de la dimisión temporal, p.e. la persistencia de estructuras institucionales ante posibles reformas, p.e. oposición a la autonomía fiscal. El institucionalismo sociológico<sup>5</sup> podría ser aplicado para verificar el rol de procesos de aprendizaje y socialización, p.e. la transformación de la concepción de la deuda pública p.e. en la opinión pública y la jurisprudencia de los tribunales constitucionales. Y el institucionalismo de la elección racional<sup>6</sup> ayudaría a

---

4

Para profundizar sobre el institucionalismo histórico véase también: PIERSON, (2000).

5

Para profundizar sobre el institucionalismo sociológico véase también: SJURSEN, (2006).

6

Para profundizar sobre el institucionalismo de la elección racional véase también: SCHARPF, (2000) SCHIMMELFENNIG (1998).

entender si la elección de una determinada política (endeudamiento) se basa en cálculos estratégicos y es endógeno al propio marco institucional.

## **2. El equilibrio presupuestario en las Constituciones alemanas**

Las primeras Constituciones alemanas (Kempny 2011), la *Paulskirchenverfassung* (1849), la Constitución de 1871 y la Constitución de Weimar (1919) (Mayer, 2011) hacen referencia al equilibrio presupuestario - situación en la que el total de los gastos ordinarios previstos en el presupuesto del estado es igual al total de los ingresos ordinarios previstos. La Constitución de Prusia de 1920 contenía en el art. 65 una prohibición del endeudamiento con excepciones específicas. Las excepciones se referían a inversiones públicas que deberían generar en el futuro próximo o para las generaciones futuras un beneficio, pe. las inversiones en la red ferroviaria. La Constitución de Weimar sólo permitía el recurso a la deuda en caso de necesidad extraordinaria y para fines específicos (art. 87.1). (Medina 2012) La Ley Fundamental de Bonn incluyó las disposiciones sobre una prohibición del endeudamiento de la Constitución de Weimar y este modelo serviría también para diferentes Constituciones de los *Länder* (Gröpl 2010). La primera gran reforma financiera constitucional de la República Federal en 1967/69 refleja un cambio de paradigma en la política presupuestaria. Frente al dogma del equilibrio presupuestario de la economía neoclásica, el déficit presupuestario se interpretó desde entonces conforme a los postulados del economista John Maynard Keynes (1883-1946). La reforma del art. 115 GG tuvo como objetivo permitir el empleo del endeudamiento como instrumento de política anticíclica. Aunque el nuevo art. 115 GG contenía “la regla de oro” que dictaba que los ingresos procedentes de créditos no podían superar las inversiones previstas en el presupuesto, se incluían excepciones que permitieron un endeudamiento para evitar una “perturbación del equilibrio global de la economía”. Las Constituciones de los *Länder* introdujeron posteriormente también disposiciones que posibilitaron el uso del presupuesto de manera anticíclica.<sup>7</sup> Los dispositivos constitucionales de la reforma de 1967/1969 establecieron las bases para una política fiscal que otorgó a las finanzas públicas un rol decisivo en la política anticíclica y que no fueron modificados hasta la reforma de

---

7

Ebda.

2009.<sup>8</sup> Las deficiencias del mecanismo establecido en el art. 115 GG fueron pronto visibles. Especialmente la baja barrera para poder declarar una alteración del equilibrio económico y la ambigüedad del propio término contribuyeron a una interpretación y aplicación extensiva del artículo 115.1 GG. Además, las disposiciones tampoco consideraban un mecanismo para reducir el endeudamiento en tiempos de equilibrio económico, sino que la amortización de la deuda se financiaba en muchas ocasiones con un nuevo endeudamiento.

### 3. Problemas estructurales e institucionales anteriores a la reforma

La reforma del año 2009 no estuvo motivada por un electorado descontento,(Sturm 2011) sino que surgió por la necesidad política de eliminar algunos obstáculos para el funcionamiento eficaz de las instituciones políticas y de corregir deficiencias del federalismo fiscal alemán. (Wieland 2008) Dado que se requiere una mayoría de dos tercios en el parlamento y en el *Bundesrat* para un cambio de la Ley Fundamental, fue inevitable un compromiso político para llevar a cabo ambas reformas con éxito, este compromiso se abrió con la constitución de la gran coalición entre CDU y SPD en el periodo 2005-2009. Más concretamente, la reforma, fue iniciada por las siguientes deficiencias del federalismo fiscal :

- En base al objetivo constitucional de condiciones de vida comparables en toda la Federación, la carga financiera entre los *Länder* a la hora de la ejecución y financiación de la normativa federal se había distribuido paulatinamente desigual. (Renzsch 2007) Los *Länder* con un menor nivel de ingresos afrontaron gradualmente un mayor gasto en prestaciones sociales.
- El sistema no incentivó una actuación presupuestaria prudente, ya que los *Länder* confiaron en que sus desequilibrios presupuestarios podían ser, en buena medida, subsanados por las transferencias de nivelación y las ayudas

---

8

Para mas véase:  
Elmar Dönnerbrink, Martin Erhardt (et.al.), “Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF Konzepts“, Christian Kastrop, Gisela Meister-Scheufelen, Margaretha Sudhof, *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berliner Wissenschaftsverlag; 2010, pp. 22 – 44.

Werner Ebert, Christian Kastrop, “Die europäische und internationale Perspektive“, Christian Kastrop, Gisela Meister-Scheufelen, Margaretha Sudhof, *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berliner Wissenschaftsverlag, 2010, pp. 200-211.

complementarias procedentes de otros *Länder* y de la Federación. (Arroyo Gil2010)

- El sistema tampoco incentivó una política de crecimiento económico. Los *Länder* con un mayor crecimiento económico no se beneficiaban directamente del incremento de los ingresos tributarios, ya que estos se calculan en mayor parte por el conjunto de los ingresos tributarios de la Federación.<sup>9</sup>
- Desde principios de la década de los 70, tanto el gobierno federal como los *Länder* habían acumulado niveles de deuda muy elevados que limitaban progresivamente su margen en el diseño de políticas. Como consecuencia, algunos *Länder* declararon niveles de deuda insostenibles, y demandaron un rescate federal. El gobierno federal tuvo que pagar transferencias de rescate a Sarre y Bremen entre 1994 y 2004.<sup>10</sup>
- Autonomía tributaria: la autonomía presupuestaria de los *Länder* se limitó solamente a la autonomía del gasto, los *Länder* casi no tienen autonomía con respecto a los ingresos.
- Cambio demográfico y migración interior: aunque el cambio demográfico es considerado un problema a largo plazo, se considera que Alemania será uno de los países mas afectados. Ya en el año 2010 el 20% de la población era mayor de los 65 años. El cambio demográfico afecta especialmente los *Länder* con menos población, ya que los gastos sociales se incrementarán mientras los ingresos tributarios se reducirán.

#### **4. Reforma 2009 objetivos y resultados**

##### *4.1 Objetivos*

Conforme al acuerdo adoptado por el *Bundestag* y el *Bundesrat* en diciembre de 2006, la Comisión para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y

---

9

K-Drs. 018: Stellungnahme von Prof. Dr. Bernd Huber, Volkswirtschaftliches Institut der Ludwig Maximilians Universität München, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 29/05/2007.

10

K-Drs. 020: Stellungnahme von Prof. Dr. Kai A. Konrad, Institut für öffentl. Finanzen und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 29/05/2007.

los *Länder* comenzó su trabajo el 8 de marzo de 2007, con el mandato de elaborar, entre otras, propuestas sobre<sup>11</sup>:

- la prevención de las crisis presupuestarias y el desarrollo de criterios para limitar la deuda pública,
- la mejora de la transparencia del sistema
- la mejora de la rendición de cuentas de todas las autoridades territoriales para un mayor control democrático
- la mejora de una distribución adecuada de los ingresos y una revisión del régimen de compensación fiscal,

#### *4.2 Resultados y Valoración de la reforma*

La reforma no produjo una reestructuración exhaustiva del sistema de federalismo fiscal. La Comisión se centró rápidamente en los mecanismos para establecer un control del endeudamiento, y las soluciones institucionales que dominaron en este debate fueron: (1) activar el control de los mercados financieros para el nivel de los *Länder*, (2) introducir más autonomía tributaria para los *Länder*, (3) establecer más limitaciones constitucionales restrictivas sobre la deuda pública. (Feld2010)

En lo que se refiere al control de los *mercados financieros*, se planteaba que cada *Land* debería ser exclusivamente responsable de los costes económicos de su endeudamiento, considerando que los *Länder* que 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. Como ejemplos se citaban otras federaciones, como Suiza o Estados Unidos, que hacen hincapié en la autonomía de sus jurisdicciones subnacionales en relación con los mercados de capitales. Cabe señalar que los expertos advertían sobre posibles fenómenos de sobrevaloración a corto plazo, de tal modo que los *Länder* altamente endeudados tendrían que pagar primas de riesgo más altas de las justificables por sus datos económicos. Además, la sobrevaloración podrían incrementar temporalmente los

---

11

K-Drs. 125: Berliner Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente zur Föderalismusreform II, 16/06/2008.

K-Drs. 128: Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen; Vorschlag der Vorsitzenden, FV Dr. Peter Struck, MdB; MP Günther Oettinger, MdL, 23/06/2008.

costes de refinanciación del nivel federal, por lo que el gobierno federal se mostró bastante escéptico sobre esta solución.

La segunda solución debatida para afrontar la deuda excesiva en Alemania fue aumentar la *autonomía tributaria* a nivel de los *Länder*. Los *Länder* no tienen prácticamente competencias para recaudar impuestos y, donde las tienen, están limitadas a fuentes tributarias de poca importancia. Según la experiencia en otros países federales se puede constatar que la autonomía tributaria opera en contra del endeudamiento por la mayor flexibilidad en términos presupuestarios. (Kirchgässner 2007) En este sentido, se argumentó que cuando 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. Aunque la autonomía tributaria se debatió en la Comisión, tampoco tuvo una verdadera oportunidad política por la oposición de la mayoría de los *Länder* que temían competir en impuestos con los *Länder* fiscalmente fuertes.

Por lo tanto, el remedio aplicado para la solución a la deuda excesiva han sido *las limitaciones del endeudamiento*. La idea básica se reflejaba en el PEC de la UE y significó una limitación numérica de los déficit presupuestarios y/o la deuda pública. Tal y como muestran las evidencias internacionales, el éxito de las limitaciones fiscales formales depende de los detalles de las disposiciones. (Kirchgässner2003) La única cuestión en la que se avanzó fue en la normativa que regula el endeudamiento de los *Länder* y de la Federación que representaba la principal innovación en el conjunto de las enmiendas constitucionales. (Arroyo 2010) El freno a la deuda limita de manera decisiva el endeudamiento de las administraciones públicas a partir de 2020, mientras la Federación debe respetar a partir del año 2016 un nivel máximo del endeudamiento estructural de 0,35% del PIB, los *Länder* deben tener a parte de 2020 presupuestos equilibrados. Cuatro años después de la reforma la valoración sobre el sistema es crítica.

- Problemas con el freno de deuda

El freno de deuda solamente modifica un mecanismo de financiación de los *Länder*. Con la prohibición del endeudamiento se ha cerrado una forma de financiación sin abrir otra. Considerando que los presupuestos de los *Länder* tienen en el lado del gasto poco margen de maniobra, ya que debe en gran parte implementar los actos legislativos de la Federación, una interpretación generosa

de la normativa del freno de deuda o su incumplimiento. parecen ser las únicas posibilidades para los Länder de garantizar su financiación.

- Falta de mecanismos de control y sanciones

El Consejo de Estabilidad ha sido criticado tanto por su composición como por sus competencias limitadas, así como por la falta de instrumentos para imponer sanciones. El Consejo de Estabilidad debe supervisar a los presupuestos de la Federación y de los *Länder* (§ 2 StabiRatG) para evitar situaciones problemáticas de los presupuesto (s§ 1 StabiRatG). En el caso de incumplimiento, el Consejo debe publicar un informe pero no tiene ningún mecanismo de sanción y solamente puede pedir al *Land* que actúe mejor en el futuro

- Posibilidades de desviar del mecanismos

Los Länder pueden utilizar diferentes mecanismos para esquivar el control del Consejo de Estabilidad especialmente a través de:

La financiación local

Formas de cooperación con el sector privado.

- La Financiación en los mercado financieros

El gobierno federal y los gobiernos de los Länder siguen avalando mutuamente sus deudas, que incrementan también la interrelación fiscal de ambos niveles de gobierno, pero sigue desactivando la función de control de los mercados financieros. Durante los últimos años los Länder se beneficiaron de las condiciones favorables del gobierno federal. Las entidades de rating valoran de manera positiva el principio de la Bundestreue de la Constitución que refuerza la ayuda mutua de las administraciones en casos de emergencia. Este principio fue respaldado por el tribunal constitucional cuando en 1986 y 1992 sentenció: “federal ... transfers can be used to bail out fiscally troubled Länder” (Rodden 2003). En este sentido, la agencia Moodys bajó en Julio de 2012 la nota de la Federación por los malos datos en seis Länder<sup>12</sup> argumentando la interrelación entre las administraciones.

---

12

Baden-Wuerttemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, North-Rhine Westphalia, Saxony-Anhalt

No obstante como ya se ha mencionado, recientes sentencias limitan esta solidaridad, lo que también tuvo un efecto directo sobre los costes del endeudamiento de los Länder durante los últimos años. Algunos pronósticos predicen que estas diferencias se van a incrementar a largo plazo. (Hong, Nadler, von Müller, 2012). Según la agencia Fitch, para futuras recomendaciones se tendrá en cuenta si un Land está preparado para el cumplimiento del límite del endeudamiento del año 2020.

## 5. El impacto de la crisis

- En la toma de decisiones

El Bundestag y el Bundesrat han aprobado una serie de paquetes legislativos con el fin de atenuar los efectos de la crisis.<sup>13</sup> Por un lado, en términos cuantitativos, el gran número de leyes que conllevan grandes sumas de dinero que pasaron rápidamente el proceso legislativo indica la gran capacidad de respuesta y la flexibilidad del sistema político. Por otro, desde un punto de vista cualitativo, sin embargo, ponen en peligro la legitimidad y la soberanía del parlamento y contribuye así a la pérdida de confianza en la "democracia Fiscal".

- En el aumento de la deuda pública:

El volumen total de financiación que implica la legislación anticrisis (incluyendo todas las medidas de reducción de los ingresos fiscales y los créditos y garantías financieras) asciende a unos 900 millones de euros. Además, varios Länder tuvieron que rescatar a su Landesbanken. Como resultado, la deuda pública aumentó dramáticamente desde 2009 a todos los niveles, lo que redujo el espacio para la formulación de políticas, así como el aumento de los conflictos entre los Länder y el nivel federal en los recursos financieros.

- Exploración de los márgenes fiscales

Tanto por el efecto de la crisis, pero también de cara al límite del endeudamiento para el 2020, varios estados empezaron a legislar dentro del limitado margen que

---

13

o la ley de estabilidad del mercado financiero (FMStG),  
o los dos iniciativas para el estímulo económico, y  
o la ley del impulso del crecimiento económico, además la asistencia financiera para algunos países,  
o la ley sobre el mecanismo de estabilidad europeo  
o la ley sobre la trasposición el pacto fiscal.

tienen a su disposición para incrementar los retornos, p.e. el impuesto sobre transmisiones patrimoniales de bienes inmuebles. También se puede hablar de una nueva creatividad fiscal consistente en nuevas tasas, p.e. medioambientales. Además, los Länder consiguieron mejorar su balance fiscal “vendiendo” la aprobación de mediadas legislativas en el Bundesrat. (Sturm 2011). P.e. Los Länder solamente ratificaron el pacto fiscal con la garantía de la Federación de que ésta asumiera todas las sanciones que pudieran surgir por el incumplimiento de su parte hasta 2019.

- **Sensibilidad pública y política sobre la deuda pública**

La consolidación de los presupuestos de la administración pública se ha incrementado en el contexto de la crisis económica y financiera. En este contexto, se puede mencionar también la sentencia del Tribunal Constitucional de North Rhine-Westphalia, que dictaminó, por primer a vez en la historia de la República Federal, un presupuesto de un Länd no conforme con la constitución alemana<sup>14</sup>.

## **6. El impacto de la legislación anticrisis**

- **El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (Pacto fiscal)**

El pacto fiscal contiene restricciones para el endeudamiento más estrictas para la Federación. Desde 2014, el déficit estructural en Alemania debe de ser el 0.5% del PIB. El pacto fiscal prevé también una reducción anual del 5% hasta llegar al 60% del PIB. La Federación debe en este sentido realizar un esfuerzo incluso antes de que el freno al endeudamiento entre en vigor. Asimismo, la Federación se encuentra ahora también en un sistema que controla de manera específica su política presupuestaria.

Conforme a la ley sobre la transposición del pacto fiscal, se ampliaron los poderes del Consejo de Estabilidad. El Consejo debe supervisar ahora el cumplimiento del pacto fiscal, en concreto, debe controlar dos veces por año el balance fiscal de las administraciones y su conformidad con los límites

---

14

establecidos Si se llega a la superación del límite, el Consejo debe recomendar medidas para ajustar el déficit, estas recomendaciones se envían a los parlamentos y a los gobiernos de los Länder. Además, se estableció un consejo asesor permanente independiente que tiene como misión elaborar también recomendaciones e informes sobre el incumplimiento de los límites de déficit. A pesar de estas novedades, el Consejo de estabilidad mantiene los problemas estructurales : no puede imponer sanciones, está muy politizado y las recomendaciones sobre una corrección de la política fiscal de un Land pueden ser bloqueadas fácilmente.

- Las expectativas europeas hacia el modelo (uploading y downloading de expectativas)

El sistema alemán del freno a la deuda fue el ejemplo en el que se basó el pacto fiscal de la UE, en este sentido tiene también una función de ejemplo. Aunque los actores no son los mismos, se observará como se aplicará el mecanismo de sanción en Alemania, ya que su aplicación se corresponde también a los requerimientos del pacto fiscal. Considerando que el gobierno alemán pretende ser el garante de estabilidad, parece viable la aplicación también del mecanismo a nivel nacional de manera correspondiente. Por otro lado ,el debate sobre transferencias condicionadas a nivel europeo y sobre el mayor control, tiene ya consecuencias en relación al debate nacional sobre el futuro del sistema de nivelación.

## **Conclusiones**

Cuatro años después de la última reforma del federalismo alemán, comienza actualmente el debate sobre una nueva reforma del sistema fiscal alemán que debe, entre otros objetivos ,modificar el sistema de nivelación y redefinir el pacto de solidaridad que finaliza en el año 2020. Tras cuatro años y una crisis financiera y económica, el sistema actual ofrece diferentes déficits. A pesar de los avances, se puede concluir que las modificaciones realizadas en el año 2009 no han mejorado ni la transparencia ni la responsabilidad política del sistema. La crisis ha incrementado los déficits e incluso ha agravado los problemas estructurales del fedederalismo alemán. Por un lado se ha incrementado la deuda pública; por otro lado se puede constatar un impacto de la crisis en la toma de decisiones y las relaciones entre la federación y los Länder que tendrá

consecuencias a largo plazo para el diseño de políticas públicas. Además, el discurso europeo sobre la condicionalidad de ayudas financieras tiene ya un impacto en el debate sobre la futura reforma del sistema de nivelación alemán. Por otro lado, el sistema alemán, con sus déficits, ha sido ejemplo para la implementación de medidas en otros estados miembros.

Sin embargo la legislación “anticrisis” a nivel europeo ha mejorado también los mecanismos nacionales, especialmente en relación con el control y las sanciones por incumplimiento. Adicionalmente, se puede confirmar un cambio en la sensibilidad de la opinión pública que podría permitir mecanismos de control basados en el principio del „*name and shame*“ or “*fame and name*”. El cambio en la percepción, especialmente en relación con la sentencia del tribunal constitucional sobre la deuda de North Rhine-Westphalia, es un learning efecto.

No obstante, en vísperas de una nueva reforma de la constitución alemana, no se debate sobre la eliminación de principio de la *Bündnistreue* en el caso de una situación de emergencia en los presupuestos de alguna administración. Considerando que este principio es uno de los principios centrales del sistema federal alemán, tampoco se puede esperar un cambio en el futuro. En este sentido, la asistencia mutua es altamente dependiente a la trayectoria. Lo mismo se puede considerar en el caso de la *autonomía tributaria* de los *Länder*. Aunque se debate la autonomía tributaria, la mayoría de los *Länder* beneficiarios del régimen de nivelación fiscal temen competir en impuestos con los *Länder* fiscalmente fuertes y temen ser responsables de sus ingresos y gastos.

## Referencias

Arroyo Gil, Antonio (2010), “*La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la federación y los Länder en la República Federal de Alemania*”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, no. 10, pp. 40-71.

Feld, Lars (2010), “La II Comisión del Federalismo: reformas recientes de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania”, en: J. L. Laborda, M.

Kölling, F. Knüpling (ed.), *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas – Perspectivas internacionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp.15 – 37.

Gröpl, Christoph (2010), “Die ‘Schuldenbremse’ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland”, *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland*, vol. 11.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (1996), “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, vol. 44, no. 5, pp. 936-957.

Herndon, Michael Ash; Robert Pollin (2013), “Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff”; *PERI Working Paper 322*, April 2013.

Kempny, Simon (2011), “Anfänge einer bundesstaatlichen Finanzverfassung 1848“, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung*, vol. 128, 2011, pp. 413-425.

Kirchgässner, Gebhard (2007), K-Drs. 027: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 01/06/2007.

Kirchgässner, Gerhard (2003), Die Wiederkehr des Zinsbonus – Neue empirische Ergebnisse zum Einfluss der europäischen und der amerikanischen auf die schweizerischen Euromarktzinsen, *Aussenwirtschaft*, 58, pp. 249 – 274.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1998), “The Institutional Dynamics of International Political Orders”. *International Organization*, vol. 52, no. 4, pp. 943-969.

MAYER, Christian (2011), “Greift die neue Schuldenbremse?”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 136, no. 2.

PIERSON, Paul (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, pp. 251-267.

REINHART, Carmen M.; KENNETH S. Rogoff (2010), “Growth in a Time of Debt”, *American Economic Review*, 100(2): 573–78.

RENZSCH, Wolfgang (2007), K-Drs. 016: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22/06/2007.

SCHARPF, Fritz W. (2000), "Institutions in comparative policy research". *Comparative Political Studies*, vol. 33, no. 6/7, pp. 762-790.

SCHIMMELFENNIG, Frank (1998), "Liberal Norms and the Eastern Enlargement of the European Union: A Case for Sociological Institutionalism". *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 27, pp. 459-472.

SELMER, Peter (2008), "Zur Zukunft der bundesstaatlichen Finanzverfassung - Überlegungen vor dem Hintergrund der Föderalismusreform sowie der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts", Ralf Thomas Baus, Annegret Eppler, Ole Wintermann (ed.): *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland (Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen)*, Baden-Baden, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Nomos, vol 31, pp. 30-37.

SJURSEN, Helene (2002), "Why Expand?: The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy". *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, pp. 491-513.

STURM, Roland (2011), "Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, no. 1.

WIELAND, Joachim (2008), "Die Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung: historische Voraussetzungen und aktueller Handlungsbedarf", *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften / Journal for Comparative Government and European Policy*, vol. 6, no. 2, pp.204-226.