


Solidaritat territorial a Alemanya: quan el sud paga el nord (i l'est)

View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you by  CORE

provided by Revistes Catalanes amb Accés Obert

VISTA P

quan busquem referents internacionals per trobar una sortida al dèficit fiscal que pateixen els Països Catalans. Un sistema redistributiu que a ulls de l'opinió pública catalana troba el punt d'equilibri entre la solidaritat interterritorial i els serveis que ofereix a la ciutadania. Però aquesta imatge no correspon a la realitat, i el que des d'aquí es percep com un sistema just, des de diferents Länder es posa en qüestió la seva viabilitat.

com a camí a seguir o a evitar. Si un land alemany com Baviera presenta un recurs d'inconstitucionalitat contra el Finanzausgleich —el sistema de perequació financera—, la premsa catalana se'n fa ressò. De fet, aporta la meitat de tots els diners transferits entre els länder —entre 3.000 i 3.500 milions d'euros, l'equivalent a més del 10% de tots els impostos recaptats per Baviera.¹ El govern bavarès es queixa que no pot oferir serveis com la gratuïtat dels estudis universitaris o del tercer any de l'educació preescolar que altres länder, rebedors, sí que ofereixen. A Hessen, un altre land pagador, els funcionaris han de treballar dues hores setmanals més que els de la veïna Rhenània-Palatinat, un dels länder receptors.² En canvi, els defensors del sistema lloen l'alt grau de solidaritat demostrada en una redistribució que és gairebé completa i facilita als länder pobres oferir, més o menys, els mateixos serveis arreu.

Amb aquests pros i amb aquests contres, el present article intenta explicar a) el funcionament del sistema de perequació financera a Alemanya, b) les raons de la seva existència, c) els seus efectes perversos i els intents de reformar-lo, per arribar a, d) comparar Alemanya amb altres federacions i reflexionar si l'exemple alemany és el camí a seguir.

1 Segons el ministre de finances bavarès, Georg Fahrenschon, *Die Zeit*, del 14 d'octubre de 2010, pàg. 25.

2 *Der Spiegel*, 2010, núm. 29, pàg. 31.



Klaus-Jürgen Nagel
Professor del departament de Ciència Política de la UPF
klaus.nagel@upf.edu

>> Actualment, el federalisme, un principi fundacional de la República, no es gaire popular a Alemanya, on ja es parla de federalisme sense federalistes

Com funciona el sistema de perequació financera alemanya?³

Actualment, el federalisme, un principi fundacional de la República no es gaire popular a Alemanya, on ja es parla de federalisme sense federalistes.⁴ Matiseu: els alemanys, majoritàriament, volen un federalisme sense diversitat; la justificació del federalisme consisteix en el repartiment de poders i en el control entre aquests, i no tant en la defensa de l'autonomia dels länder, que, això sí, és quelcom més popular, sobretot al sud del país.

El federalisme alemany és essencialment cooperatiu. Com a l'Estat espanyol, la legislació està concentrada en mans del legislador central, el qual té dues cambres. Però a diferència de l'Estat espanyol, el Bundesrat —que no és cap Senat— és molt poderós i representa els governs dels länder. El punt fort de l'autonomia dels länder és l'executiu. Implementen la majoria de les lleis federals, i ho fan amb funcionaris i diners propis. En el sistema financer, trobem un repartiment de tasques similar. La capacitat normati-

va sobre els impostos importants la té en exclusiva la federació, el Bund —les dues cambres, amb poders iguals al respecte. Així, els länder tenen menys capacitat legislativa que les mateixes comunitats autònomes espanyoles, que almenys poden legislar sobre els seus trams autonòmics. Com a l'Estat espanyol, i de fet amb quotes no massa diferents, els ingressos dels impostos més importants són compartits entre Bund i länder —a Alemanya, en algun cas, amb participació dels municipis. En canvi, el que és típic del federalisme alemany i molt diferent de l'Estat espanyol, és el fet que la gestió d'aquestes lleis federals és a mans de les agències tributàries, les Finanzämter, dels länder.⁵ D'aquesta manera, estem davant d'un sistema, que, sens dubte, necessita lleialtat i confiança mútua.

Òbviament, el que les agències tributàries dels länder poden recollir per càpita depèn de la riquesa local. Per a la majoria dels impostos —amb l'excepció notable de l'IVA— regeix el principi de l'origen de la recaptació. Però la Constitució també obliga al legislador federal a assegurar que les diferències

3 NAGEL, «Els límits de la solidaritat territorial a Alemanya».

4 Veure STURM, «Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009».

5 Els impostos compartits actuen sota la vigilància del Bund que, tanmateix, amb agència i funcionaris propis, només cobra la duana i els impostos especials.

El punt fort de l'autonomia dels länder és l'executiu. << Implementen la majoria de les lleis federals, i ho fan amb funcionaris i diners propis

en la capacitat financera (Finanzkraft)⁶ dels länder s'equilibrin apropiadament. Per aquesta raó, una llei federal anomenada Masstäbengesetz (2001) estableix els principis de la perequació, i una altra, la Finanzausgleichsgesetz (2005),⁷ els detalls. Aquestes lleis, pactades entre govern federal i governs federats, són el resultat de negociacions multilaterals complicades, típiques del federalisme alemany.

El procés de perequació que resulta de tot plegat és complicadíssim. Consisteix en un centenar d'operacions matemàtiques. Anem a pams, i resumint. En una primera fase, es redistribueix l'IVA. La federació rep la seva part —actualment, una mica més de la meitat— i la resta, es distribueix entre els länder, però de manera desigual. Un màxim del 25% d'aquesta part restant es reserva als länder que tinguin poder financer per sota la mitjana. La resta es redistribueix entre els länder segons el seu nombre d'habitants. Amb aquesta primera redistribució, el Finanzkraft dels diferents länder es compacta força. Agafem les xifres de 2011.⁸ Segons

la recaptació per càpita, inicialment Hamburg encapçalaria el rànquing amb un 155,6% i el clouria Turíngia amb un 50,7%. Després de la redistribució de l'IVA, la distància ja s'havia reduït i el land capdavanter passaria a ser Hessen amb un 115,1%, i a la cua se situaria, amb un 69,2%, la capital, Berlín. D'una distància de més de 100 punts es passa a una de menys de 50.

La segona fase, sovint confosa amb la totalitat del procés, consisteix en l'anivellament horitzontal. Els länder amb el Finanzkraft alt paguen als länder més pobres. Un procediment insòlit en el món de les federacions, on la perequació, allà on n'hi ha, habitualment es realitza amb subvencions o a través de quotes que paga la federació als estats membres. A Alemanya, en aquesta fase, i fins al 2004, s'arribava ja a un anivellament gairebé complet, respectant, això sí, el principi d'ordinalitat. Avui, es fan servir unes tarifes progressives, i hi ha un topall. Amb aquestes mesures, ara, es permet als länder que, per la raó que sigui, tenen més ingressos, quedar-se amb una petita part de la diferència. La qüestió és si les necessitats són les mateixes a tot arreu. Algunes necessitats es consideren dins del sistema i d'altres no. És molt discutit el que es coneix com a l'«ennobliment» dels ciutadans de les ciutats-estat —Hamburg, Berlín i Bremen. A efectes de la

perequació horitzontal, els habitants d'aquests länder —i en menor mesura, dels länder menys densament poblats— compten més que un ciutadà qualsevol. Després de la perequació horitzontal, l'any passat, Hessen encara tenia el 105,3% del Finanzkraft mitjà, i Berlín havia pujat a 90,7%. La distància, inicialment abismal, ja s'havia reduït a només 14,6 punts. Ara bé, només quedaven quatre länder pagadors: Baviera, Hessen, Baden-Württemberg i Hamburg. Els altres dotze eren receptors.

La perequació, tanmateix, no s'acaba aquí. Després de l'horitzontal comença la compensació vertical. És l'hora de les subvencions federals generals.⁹ Actualment, hi ha onze länder que en cobren. Amb aquestes subvencions federals, la distància que encara queda entre el Finanzkraft dels länder més pobres i el 99,5% de la mitjana, s'omple amb diners federals fins a cobrir el 77,5% del forat. D'aquesta manera, l'any passat, el land amb menys Finanzkraft, Berlín, després de rebre les subvencions federals generals, va arribar al 97,5% i la distància amb Hessen es va reduir a 7,8 punts.

Però a alguns länder encara se'ls obre l'aixeta de les subvencions federals addicionals per cobrir necessitats especials.¹⁰ Els diners federals que es

6 Una xifra artificial calculada en base dels ingressos per càpita de diferents impostos federals, del land, i parcialment, dels municipals.

7 Vigent fins el 2019.

8 Bundesministerium der Finanzen: *Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs* 2011.

9 Bundesergänzungszuweisungen.

10 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

» La capacitat normativa sobre els impostos importants la té en exclusiva el Bund. Els länder tenen menys capacitat legislativa que les mateixes comunitats autònomes espanyoles

reben sota aquest concepte s'haurien d'emprar per alleugerir càrregues específiques que alguns länder han d'afrontar, però les possibilitats de control són petites. Fins el 2019, Berlín i els cinc länder del territori que fins el 1990 formaven la República Democràtica Alemanya, cobraran per les càrregues de la unificació; els mateixos menys Berlín, pel seu elevat atur estructural; i un total de deu länder petits, perquè les despeses del seu autogovern són relativament més altes que les de la resta. Aquestes subvencions sí que poden canviar la ordinalitat, i de fet, ho fan.

Entendre aquest sistema no és fàcil. Però en cap cas s'ha de confondre la perequació financera descrita amb el dèficit fiscal del que tantes vegades es planyen els Països Catalans. Les balances del sistema de perequació alemany no són les balances fiscals. La perequació no inclou les inversions del Bund. Per exemple, no inclou les tasques comunes —protecció de costes, estructura agrària, algunes infraestructures costoses de recerca.... En aquests casos, el Bund paga el 50% o més de les despeses, i encara que el land beneficiat ha de pagar la seva part i això pot reduir la seva autonomia financera, normalment, malda per aconseguir inversions d'aquest tipus.

Els länder que reben diners de la perequació no es cansen de repetir que

quan l'Exèrcit federal compra tancs i motors i equipament electrònic a pujant indústria armamentística bavaresa, Baviera se n'aprofita. Són polèmiques, també, les lleis federals que redueixen l'IVA a productes o serveis regionalitzables, com els ferrocarrils d'alta muntanya, que òbviament, no es troben a les terres planes del nord o de l'est; o més en general, reduccions de l'IVA per pernoctacions, o l'impost sobre els interessos dels clients que han de pagar els bancs al lloc de la seva seu, que acostuma a ser Frankfurt, al land de Hessen. Potser un lector català se sorprèn que no s'han calculat balances fiscals, amb el mètode que sigui. Potser n'hi hauria, si algun dels länder fos una nació sense estat.

Com i per què es va optar per una perequació tan completa?

L'existència d'un sistema tan redistributiu com l'alemany és el resultat d'experiències històriques molt particulars que fan difícil presentar-lo com a model. El primer estat nació alemany, l'Imperi de 1871, encara depenia gairebé totalment de les matrícules que li pagaven els estats membres. Amb la República de Weimar, va canviar notablement el sistema. Per fer front als reptes d'un país endeutat, els impostos van passar

a ser competència central. De financers del Reich, els länder van passar a ser finançats pel centre. Després de la Segona Guerra Mundial, els aliats haurien optat per un sistema dual, on cada nivell financés les seves despeses amb els impostos que decideix cobrar autònomament. Tanmateix, els primers governs alemanys, cristianodemòcrates, seguien idees federals europees i creien en la subsidiarietat. Amb el temps, la tendència cap a una uniformització del sistema federal va anar augmentant. A les dècades de 1950 i 1960, van desaparèixer els partits petits, moltes vegades regionals o amb base regional, que encara havien jugat un paper fort a la República de Weimar i durant els primers anys de la de Bonn. Així, la lluita per interessos regionals es traslladava al si dels partits estatals. Al mateix temps, els problemes d'aquell temps semblaven demanar solucions comunes: les conseqüències de la guerra perduda, la integració de deu milions de refugiats i expulsats, la Guerra Freida amb el rearmament i la protecció civil i finalment la incipient integració europea. Al mateix temps, va canviar la societat de la República Federal d'Alemanya: les fronteres religioses i dialectals que durant segles havien marcat la història alemanya van desaparèixer o com a mínim diluir-se. El «miracle econòmic» va crear zones econòmiques

La Constitució obliga al legislador federal a assegurar que les diferències en la capacitat financera dels länder s'equilibrin apropiadament



que sobrepassaven les fronteres dels länder. Aquests canvis també van afectar el federalisme fiscal. Inicialment, un impost anava al land o bé al Bund. Però a partir de 1952, el Tribunal Constitucional va creure necessari establir un sistema de perequació.

Va ser la gran coalició de 1969 —entre la CDU/CSU i l'SPD— que va introduir el sistema actual, amb tots els impostos importants compartits, i el sistema de perequació que coneixem avui en dia. Fins a la unificació, amb la homogeneïtat característica del desenvolupament econòmic de la República Federal d'Alemanya, no calia que el sistema redistribuís gaire diners, i el gruix de la redistribució es realitzava entre els länder, a la fase horitzontal. A tall d'exemple, el 1989 van ser 3.500 milions de marcs, l'1,6% dels impostos cobrats pels länder. El poder del Bund era menor. Però deu anys més tard, el volum de la fase horitzontal havia pujat a 13.500 milions —3,7% dels ingressos per impostos—, i 80% d'aquesta suma anava cap als nous länder de l'est. I encara més: la perequació horitzontal ja només representava una quarta part dels diners redistribuïts. Després de la unificació, el gruix dels diners redistribuïts ve de les arquitectures del Bund, i si a finals de la dècada de 1990 els nous länder depenien en un 17,2% dels seus ingressos de la perequació horitzontal,

encara més importància (24,2%) tenien en les transferències addicionals del Bund.¹¹ La perequació «fraternal» havia deixat pas a la «paternal». Els länder occidentals havien estat capaços de girar les despeses de la unificació cap a la Federació, però al preu de perdre influència sobre els orientals.¹² Aleshores, el nombre de länder pagadors havia baixat a cinc, i l'ordinalitat no es respectava ni en la fase horitzontal. Els tres länder més afectats, Hessen, Baden-Württemberg i Baviera, van demanar que el Tribunal Constitucional declarés el sistema inconstitucional, però el 1999, aquest va rebutjar el recurs. Tanmateix, per primera vegada va obligar al legislador federal a aclarir conceptes i establir una base legal dels principis vigents en el procés. I en el nou «gran regateig» que va portar al sistema actual, els länder van obtenir una quota més alta de l'IVA; els «pagadors» van assolir l'escala digressiva de compensació de la diferència, es va introduir el topall, es va eliminar el privilegi

11 RENZSCH, «Föderale Finanzverfassungen: Ein Vergleich Australiens, Deutschlands, Kanadas, der Schweiz und der USA aus institutioneller Perspektive».

12 El 1992, poc després de la unificació, un 6% del PIB de l'Alemanya occidental, a través del Bund o dels länder, es va passar a l'Alemanya oriental. Veure RENZSCH, «Financing German unity: fiscal conflict resolution in a complex federation».



»» Baviera aporta la meitat de tots els diners transferits entre länder: entre 3.000 i 3.500 milions d'euros, l'equivalent a més del 10% de tots els impostos que recapta

de les ciutats portuàries i es va establir una «tanca» que protegeix una part dels ingressos addicionals en cas que un land sigui capaç d'incrementar els seus ingressos molt ràpidament. Per altra banda, els pagadors havien d'acceptar que es considerés una part més gran dels ingressos municipals per calcular la Finanzkraft i que es tingués en compte la poca densitat de la població com una nova càrrega específica. Així, un land més, Hamburg, s'afegeixi a la llista dels que cobren per ser molt petits. «Final feliç, i tot és complica més», era la conclusió d'un diari alemany.¹³ Pel que fa a les subvencions per a l'est, part del problema es va passar a les generacions futures que n'hauran de tornar els crèdits.¹⁴

El sistema financer i en particular la peregució financera només es poden entendre dins del context del federalisme cooperatiu alemany. Quan gairebé tots els participants en les negociacions tenen possibilitats de bloquejar-les, les solucions tendeixen a ser paquets de mesures que donen alguna cosa a tothom, i per tant, sovint, són poc coherents, eventualment cal fer pagaments

13 *Die Welt*, del 25 de juny de 2001.

14 El Fons per la Unitat, al principi, anava a càrrec del Bund i dels länder, a mitges. Tanmateix, el Bund també es refinança a través d'un nou impost, el de la solidaritat, sobre la renda de les persones físiques.

compensatoris, i s'arriba a una situació d'administracions entrelaçades, no transparents, on el ciutadà té dificultats per establir responsabilitats. És el que passa en el procés de peregució. Ni tan sols queda clar quina és la lògica principal. En la fase horitzontal funciona com un sistema d'imposició progressiva, on els que més ingressen, paguen un percentatge que creix amb els ingressos, però respectant l'ordinalitat; en altres fases, sembla més un sistema de Seguretat Social, on tots cotitzen per assegurar-se contra riscos, i cobren els que passen un mal tràngol; quan s'arriba a les subvencions federals addicionals per länder amb dificultats estructurals, hi ha semblança amb un sistema d'assistència social per garantir la supervivència.

Efectes perversos i intents de reforma

De fet, ja hem avançat algunes de les crítiques contra el sistema: a) considerar determinades càrregues a la fase horitzontal, però d'altres no; b) el poc control sobre com s'usen els diners federals concedits per necessitats especials; c) l'abandonament de l'ordinalitat en l'última fase de la peregució;¹⁵ i d) la

15 Un exemple de 2009: per la repartició de l'IVA i de l'IRPF, Hessen hauria disposat de

poca o nul·la discriminació entre situacions de crisi conjuntural, la incapacitat estructural i mala gestió. Altres crítiques de més envergadura no accepten la desvinculació principal entre encarregar serveis —legislar—, prestar-los —administrar— i finançar-los. Queda clar que si el sistema té per objectiu ajudar als länder a espavilar-se, ha estat un fracàs. Només un sol land, Baviera, ha passat de manera sostinguda de ser rebedor habitual a ser pagador.

Els länder pagadors normalment accepten la necessitat d'una peregució com a tal i fins i tot certa progressió en els pagaments, però observen que si un land «pobre» incrementa els seus ingressos, rep menys diners dels altres i/o del Bund. Si això és així, per què cal molestar als propis ciutadans o a les empreses amb una pressió fiscal més intensiva? Cal dir que aquesta falta d'incentius cap a una administració fiscal efectiva, també hi és en el cas dels pagadors. Per què augmentar més els ingressos propis si de l'eventual «plus», a casa casi no en queda res? Recordem

2.500 euros per capita, només per darrera d'Hamburg i Bavaria. Per la seva part, inicialment Berlín tenia 2.100 euros per capita, ocupant el lloc 11. Un cop finalitzat el procés de repartiment, Hessen es quedava amb 2.172 euros per capita, ocupant l'últim lloc del rànquing i Berlín es situava primer, amb 3.760 euros per capita. *Der Spiegel*, 2010, núm. 29, pàg. 31.

Les subvencions federals addicionals per cobrir necessitats especials poden canviar l'ordinalitat, i de fet, ho fan



que la legislació és la mateixa a tot Alemanya, però la seva implementació està a mans del land, que segurament té un govern al qual ni li agradaria perdre vots ni empreses —que podrien insinuar canviar la seu a un land veí, on per exemple, la inspecció d'hisenda sigui menys dura.

El dia 15 de novembre de 2010, el setmanari *Der Spiegel* va publicar un article que sota el títol «Baviera, paradís fiscal» denunciava que Hamburg pagava 52 inspectors d'hisenda per cada milió d'habitants, Berlín 47, Rhin del Nord-Westfàlia —el land més poblat— 35, i Baviera només 27. En conseqüència, només un de cada cinc milionaris bavaresos havia sofert l'any anterior un control de la seva declaració d'hisenda; a Saxònia i Rhin del Nord-Westfàlia, tocava un de cada tres. I això malgrat el fet que cada inspector de més hauria augmentat els ingressos del seu land —a Baviera en 600.000 euros, i a Hamburg en 740.000 euros— augments, però, que no haurien repercutit gaire en la capacitat de despesa a no ser que haguessin estat correspostos per esforços iguals als altres länder. El setmanari *Die Zeit*, el 25 d'octubre de 2012 va publicar una estadística sobre les revisions per cada 100.000 declaracions. A Rhenània-Palatinat tocaven 157 controls, a Hessen 126 i a Bremen, 106; però a

Baviera eren 29, a Turíngia 36 i a Brandenburg i a Saxònia 47. L'article acaba va advocant per centralitzar l'administració d'hisenda.

No es pot dir que no hi hagi hagut intents de reformar el sistema. La història d'Alemanya n'està plena. Però és difícil canviar o només retocar un sistema quan es necessita el consens de tots o quasi tots els actors per fer-ho. És per aquesta raó que el Tribunal Constitucional és l'esperança principal dels descontents. Els länder pagadors hi han buscat suport. Amb el temps, han assolit els petits canvis que hem esmentat. Les sentències de 1986, 1992, 1999, 2006, els van fer necessaris. Sense limitar la solidaritat a una xifra concreta¹⁶ —el 4% que de vegades se cita a la premsa catalana no consta enlloc—, han salvat els pagadors de l'obligació d'haver de pagar fins a l'anivellament total. Progressivament, el Tribunal s'ha mostrat una mica més obert a les posicions dels que volen un federalisme més competitiu, però sense posar en qüestió el sistema en si. Un exemple és la posició del Tribunal en la qüestió dels *bail outs* de länder en bancarrota. En el passat, tant Bremen com Saarland havien estat rescatats més d'una vegada en nom de la solidaritat federal

i amb els diners del Bund.¹⁷ Aquesta solidaritat mantenia els interessos del deute dels länder molt baixos. Però quan el 2006 Berlín va demanar ajut al·legant que estava en una situació d'emergència, el Tribunal Constitucional va sentenciar que no n'hi havia per tant i que el land encara podia fer més per salvar-se; en concret, havia de reforçar la política d'austeritat i vendre habitatge social.

Les crítiques dels länder del sud també van fer reviscolar la discussió sobre si calia reformar tot el federalisme cooperatiu. Molts politòlegs alemanys havien constatat que el país, amb tanta cooperació, havia quedat bloquejat massa vegades. Per una banda, el potencial innovador del federalisme, on els estats competeixen per trobar les millors polítiques, havia sofert amb la pèrdua de bona part de l'autonomia i el lideratge dels partits nacionals. Per l'altra, també havia sofert la competició entre uns partits nacionals, ja que el govern federal normalment depèn de la cooperació de la segona cambra per legislar, i dels länder per implementar les polítiques. Després de llargues negociacions es va arribar a la reforma de 2006 que intenta desenllaçar compe-

¹⁶ El Tribunal va donar per bona la perequació al 95% del 1999.

¹⁷ El govern federal de torn va demanar, més o menys obertament, contraprestacions polítiques, com per exemple el suport del land rescatat en votacions al Bundesrat.

» Si el sistema té per objectiu ajudar als länder a espavilar-se, ha estat un fracàs. Només un sol land, Baviera, ha passat de manera sostinguda de ser rebedor habitual a ser pagador

tències.¹⁸ Algunes de les reformes han afectat la situació financera dels länder: el blindatge del sistema educatiu contra les «rendes daurades» del diner federal ha augmentat els problemes financers d'alguns dels länder. La reforma del sistema fiscal, prevista pel maiteix 2006, es va haver de posposar i no s'ha realitzat mai. Amb la crisi posterior, haver de pagar el gruix del funcionariat a Alemanya ha estrangulat l'autonomia financera dels länder.

Una segona reforma es va realitzar el 2009, ja sota la influència de la crisi. Els actors, una vegada més, van esquivar la reforma principal i només van acordar esmenar la Constitució per introduir l'obligació d'equilibrar els pressupostos, fins el 2016 pel Bund i fins el 2020 per als länder. Els detalls, típics del federalisme cooperatiu: un pagament addicional de 800 milions anuals de diners federals a cinc länder —Bremen, Saarland, Berlín, Saxònia-Anhalt, Schleswig-Holstein— per ajudar-los a preparar l'equilibrament dels pressupostos —una addicional perequació vertical, si es vol. I tanmateix, amb poques possibilitats d'arribar a complir l'objectiu: a Bremen, els deutes del land ja sumen 113.000 euros per cada

família de quatre persones —Grècia, 116.000—, amb tendència a créixer. Segueixen Berlín (73.304), Hamburg (54.696) i Saarland (46.308). A la cua, hi ha Baden-Württemberg (16.332), Baviera (10.404) i Saxònia (9.076).¹⁹

La introducció del nou Consell d'Estabilitat entre Bund i länder només fa incrementar la cooperació i minva l'autonomia dels länder —si li fan cas. Molt probablement, molts länder no compliran l'objectiu, i en vista el 2019 —quan l'actual llei de perequació amb els ajuts per l'est caduca— i el 2020 —obligatorietat del pressupost equilibrat— es pot esperar una nova ronda de negociacions i un nou pacte entre els actors. Per arribar-hi, és molt possible que temes com la major autonomia financera, o els desincentius que es deriven de la perequació tornin a sorgir. Caldrà veure amb quin resultat. Les alternatives més radicals, com reduir la solidaritat a un nivell de supervivència, una reforma territorial amb fusions de länder, o un federalisme més dual i/o competitiu continuen sent difícils de realitzar en una sistema de consens. Fins ara, Alemanya no ha afrontat seriosament aquests problemes.

19 *Die Zeit*, del 15 de desembre de 2011, pàg. 32. Segons un article recent i ben documentat publicat a *Der Spiegel* 2012, núm. 6, pàg. 36-40, els länder continuen endeudant-se sense massa preocupacions, amb molt poques excepcions, «a la grega».

Comparació amb altres països federals i possibles lliçons

Alemanya representa un cas de solidaritat interterritorial molt extrem, molt més que a altres federacions, amb inclusió de les que tenen un estat del benestar molt desenvolupat. Una comparació amb altres federacions,²⁰ com ara Canadà, Austràlia, EUA i Suïssa demostra que la solidaritat entre estats membre és un principi federal que fins i tot trobem en el federalisme inicialment més dual —i sense impostos compartits— dels EUA, on no hi ha perequació, sinó només una redistribució molt limitada a través de subvencions i de programes federals que porten més diners als estats pobres. Al Canadà, les competències de l'estat central i dels estats membres estan poc vinculades, i malgrat cobrar determinats impostos conjuntament, l'autonomia pressupostària és alta, i si hi ha un sistema de perequació, aquest és purament vertical i no anivella els ingressos tant com Alemanya. A Suïssa, finalment, el marge dels cantons per decidir sobre els seus ingressos és altíssim. És cert que recentment també s'ha introduït un sistema de perequació que conside-

20 NAGEL, «Solidaritat de territoris. Alemanya, ¿un exemple?» i SCHNEIDER, «Föderale Finanzautonomie im internationalen Vergleich».

18 Per un balanç, vegeu STURM, «Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009».

És difícil canviar o només retocar un sistema quan es necessita el consens de tots o quasi tots els actors per fer-ho



ra compensar determinades inconveniències —densitat, alta muntanya...—, però no té comparació amb l'alemany, ni per l'extensió, ni per la intensitat del sistema. A totes les federacions clàssiques l'autonomia dels estats membres per decidir sobre els seus ingressos és més alta que a Alemanya, amb la possible excepció d' Austràlia.

Resumint, cal recordar que les relacions financeres entre Bund i länder formen part del concepte i de la praxi alemanyes del federalisme cooperatiu, producte d'una experiència històrica particular, amb el rerefons d'una societat cada vegada menys federalista i que ha portat el país a un entrellaçament polític i administratiu entre els nivells, que garanteix l'estabilitat, la seguretat en les polítiques, la igualtat de les condicions de vida, però que tanmateix no és un estat unitari i que reuneix molts elements d'una democràcia de consens. Per altra banda, s'ha relegat molt a segon pla la idea de l'autogovern dels estats federats amb responsabilitats clarament determinades, i amb el risc de poder equivocar-se en les seves polítiques.

En comparació amb l'Estat espanyol, doncs, ens trobem amb un sistema on el poder de codecisió dels länder és més rellevant, malgrat l'autonomia que tenen no és sistemàticament més gran. És cert que a Alemanya el govern

federal es veu molt més limitat i ha de tenir molt més en compte els länder, en particular si aquests actuen junts; que els länder rics i el Bund són coresponsables per aixecar la capacitat de despesa dels länder més pobres; que és una federació on prima, el govern compartit, el consens, la continuïtat i la seguretat en els ingressos sobre l'autogovern, la innovació en polítiques, la transparència i la responsabilitat ben delimitada; i que té un sistema, a més, totalment simètric, ja que no s'han de considerar qüestions nacionals, i on el desenvolupament de la societat i del sistema de partits ha reforçat les tendències a cada vegada menys autonomia dels länder membres. Però també s'ha de tenir en compte que la integració europea —ara en perill— i la diversitat més gran dins d'Alemanya han capgirat aquestes tendències. Però caldrà veure si la minoria dels länder del sud amb demandes de més autonomia financera i les crítiques als efectes perversos de la solidaritat garantida són prou forts per trencar amb les dependències de camí del federalisme cooperatiu alemany. ◀

MÉS INFORMACIÓ

NAGEL, Klaus-Jürgen. «Els límits de la solidaritat territorial a Alemanya». A *L'Avenç*, 2012, núm. 382, pàg. 8-10.

NAGEL, Klaus-Jürgen. «Solidaritat de territoris. Alemanya, ¿un exemple?». A NEBRERA, Montserrat (coord.). *Solidaritat de territoris*. Barcelona: Institut Cambó, 2006, pàg. 5-25.

RENZSCH, Wolfgang. «Föderale Finanzverfassungen: Ein Vergleich Australiens, Deutschlands, Kanadas, der Schweiz und der USA aus institutioneller Perspektive». A *Jahrbuch des Föderalismus*, 2000, núm. 1, pàg. 52.

RENZSCH, Wolfgang. «Financing German unity: fiscal conflict resolution in a complex federation». A *Publius*, 1998, núm. 28, 4, pàg. 127-146.

SCHNEIDER, Hans-Peter. «Föderale Finanzautonomie im internationalen Vergleich». A *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2006, núm. 50, pàg. 31-38.

STURM, Roland. «Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009». A *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2011, núm. 1, pàg. 15.