



FINANZAS MUNICIPALES Y COMPENSACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN ALEMANIA

Beneficios para la cooperación al desarrollo

Como empresa federal, la GIZ asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Publicado por:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Domicilios de la Sociedad
Bonn y Eschborn, Alemania

An der Alster 62
20099 Hamburg, Alemania

T +49 40 8 08 19 56-50
F +49 40 8 08 19 56-60

E info@giz.de
I www.giz.de

Autor:
Dr. Michael Thöne und Jens Bullerjahn

Diseño/diagramación
Diamond media GmbH, Neunkirchen-Seelscheid

Fotografías:
Shutterstock.de

Referencias a URL:

La presente publicación contiene referencias a páginas web externas. Los contenidos de las páginas externas mencionadas son responsabilidad exclusiva del respectivo proveedor. Al incluir una referencia por primera vez, la GIZ ha comprobado que los contenidos ajenos no den lugar a eventuales responsabilidades civiles o penales. Sin embargo, no puede esperarse un control permanente de los contenidos de las referencias a páginas externas sin que existan indicios concretos de una infracción de índole legal. Cuando la GIZ constate o sea informada por terceros que una página externa a la que ha remitido da lugar a responsabilidades civiles o penales, eliminará de inmediato la referencia a dicha página. La GIZ se distancia expresamente de tales contenidos.

Por encargo de:
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)
401 – Principios sectoriales y temáticos, gobernanza, democracia y estado de derecho
Bonn, Alemania

La GIZ es responsable del contenido de la presente publicación.

Impreso en papel 100% reciclado, con certificación FSC.

©GIZ 2020

FINANZAS MUNICIPALES Y COMPENSACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN ALEMANIA

Beneficios para la cooperación al desarrollo

Los autores

Jens Bullerjahn (*1962) fue un político alemán (SPD). De 2006 a 2016 fue ministro de finanzas y viceprimer ministro de Sajonia-Anhalt y de 2006 a 2007 vicepresidente federal del SPD. Como ministro de finanzas durante muchos años, negoció las reformas de la Comisión del Federalismo II y la reforma más reciente de la compensación federal-estatal. Fue miembro del Consejo de Estabilidad desde su fundación hasta 2016.

Dr. Michael Thöne (*1967) es el director ejecutivo del Instituto de investigación de ciencias financieras de la Universidad de Colonia (FiFo Colonia). Como economista y asesor de políticas académicas, ha trabajado en Alemania y a nivel internacional durante veinte años, incluso en el federalismo fiscal y las finanzas del gobierno local.

Agradecimientos

Los autores desean expresar su agradecimiento a Daniela Trochowski, Marco Salm, Christiane Loquai, a muchos miembros más del personal de GIZ en Alemania y de la red mundial, a los socios de la cooperación al desarrollo (EZ) de Georgia, Mozambique, Ghana, Cuba e Irak, así como a otros participantes en la 4a. reunión de la red del

Fondo Asesor de Políticas Estructurales y Regulatorias para el Diseño de Reforma (Struktur- und Ordnungspolitischen Beratungsfonds zur Reformgestaltung; SOB) y, sobre todo, Karen Losse por sus sugerencias, estímulo, preguntas y aportes críticos. Cualquier falta es responsabilidad del autor.

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL ESTUDIO

Las finanzas municipales alemanas y la compensación financiera municipal forman las ramificaciones externas de un sistema financiero que vincula y compromete los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, entre sí en Alemania federal. Los niveles están vinculados a través de muchos mecanismos en el desempeño de las tareas gubernamentales y en su financiación, sobre todo por un sistema fiscal comunitario en el que participan los tres. Sin embargo, en esta densa red que caracteriza al federalismo cooperativo del tipo alemán, se pueden distinguir claramente dos ciclos de control.

El ciclo de control en los niveles superiores está formado por el sistema de compensación financiera federal-estatal, que une al estado central con los 16 estados federados: tres ciudades-estado y 13 estados territoriales. En 2018, los autores del presente estudio examinaron este sistema y sus cambios en un primer estudio de la GIZ con respecto a su idoneidad para proporcionar impulsos e instrumentos para la labor de los asociados de la cooperación al desarrollo (EZ).¹

Con el mismo interés en los estímulos para la cooperación al desarrollo, el presente estudio examina el segundo ciclo de control del sistema de financiamiento federal descentralizado en Alemania, el financiamiento de los 11,000 municipios independientes y asociaciones de municipios en y a través de los 13 estados territoriales.

En principio, los mecanismos e instrumentos alemanes de financiación pública no se presentan directamente en este informe como funcionales y dignos de imitación. El sistema de financiación municipal alemán ha sido moldeado por los acontecimientos y las necesidades políticas de los últimos 150 años. Muchos instrumentos son las primeras respuestas a preguntas específicas que se han formulado en determinados estados alemanes o en toda Alemania. Casi ninguna de estas preguntas puede ser respondida de la misma manera hoy en día en un país socio de EZ. En consecuencia, no presentamos los componentes de las finanzas municipales como "soluciones", sino como el resultado de procesos políticos en los que, en el mejor de los casos, se busca el cumplimiento eficiente y descentralizado de las tareas públicas y su financiación. Esta orientación al proceso da como resultado una serie completa de puntos de partida para la cooperación internacional y para la adaptación de pautas de solución.

El estudio habla sobre las finanzas públicas de los municipios, pero no empezó con el dinero. Los ingresos sirven

para las tareas. Quien hable de finanzas municipales debe empezar con la distribución de tareas en el estado y su financiación. Los principios importantes del sistema municipal ya deben implementarse en las tareas públicas: subsidiariedad, conectividad, igualdad, solidaridad, igualdad de condiciones de vida y lealtad al estado. Estos principios se reflejan en las finanzas municipales.

El primer pilar de las finanzas de los municipios son sus propios ingresos fiscales, como los impuestos sobre la propiedad y al comercio, los derechos y las contribuciones. Explicamos a detalle su origen, desarrollo y futuro. La atención se centra en la interacción entre la autonomía municipal y la participación, que se expresa en el hecho de que cada municipio determina los tipos impositivos de su impuesto sobre la propiedad y el comercio en sí, pero los gobiernos federal y estatales deciden la legislación.

Al mismo tiempo, desde hace mucho tiempo ha quedado claro que los impuestos municipales tradicionales no son suficientes para garantizar una financiación adecuada en todas partes. Por eso las autoridades locales se han involucrado desde hace mucho tiempo en los importantes impuestos comunitarios, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas. Para muchos municipios, este segundo pilar, la participación en la red tributaria alemana, se ha convertido en la financiación básica.

El tercer pilar de las finanzas municipales en Alemania está formado por los planes de compensación financiera municipal de los 13 estados territoriales. Sin embargo, incluso el sistema tributario municipal diferenciado y adaptable ofrece muy pocos fondos municipales con los que puedan cumplir con sus obligaciones legales, así como llenar su autogobierno democrático con vida. Esto requiere una compensación financiera municipal. Son estos instrumentos de financiación y compensación los que permiten alcanzar el objetivo de pensar en términos de la tarea, más que en el dinero de los servicios municipales.

Siempre empieza con la "compensación financiera vertical" entre el estado y la totalidad de sus municipios. En este caso, el importe financiero se toma de los ingresos fiscales de un estado, que luego se utiliza para su distribución a los municipios individuales. Esta asignación de fondos determina el alcance político en ambos niveles: Lo que uno gana, el otro lo pierde. Esta es una de las razones por las que los esquemas de la compensación financiera vertical son regularmente muy controvertidos. Debido a que los estados federados actúan como legisladores, la protección

1 J. Bullerjahn y M. Thöne: Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland. Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn/Eschborn 2018.

jurídica a nivel local ante los tribunales constitucionales es de particular importancia.

La culminación y conclusión del financiamiento municipal en Alemania es el sistema de compensación financiera municipal horizontal en cada estado. En algunos estados se utilizan las llamadas "asignaciones de abundancia" para redistribuir la riqueza de los ricos a los pobres. Sin embargo, en todos los estados, el sistema de transferencia está diseñado principalmente como una compensación vertical con un efecto horizontal: las asignaciones del estado se otorgan desde el principio de acuerdo con el poder de ingresos municipales. Los municipios relativamente débiles financieramente reciben mucho, mientras que los municipios relativamente fuertes financieramente reciben pocas o posiblemente ninguna asignación clave. La compensación

financiera horizontal final es, por lo tanto, la fase decisiva en la financiación municipal alemana. En este punto, se decide si los municipios tienen recursos suficientes para cumplir sus tareas de manera adecuada y uniforme.

Si estos mecanismos y los principios subyacentes de la política del gobierno local alemán y la financiación del gobierno local pueden usarse como una sugerencia o ejemplo en la política de desarrollo, en cualquier intención y complejidad, este breve estudio cumplirá su propósito. En nuestra opinión, las cuestiones de descentralización de las estructuras políticas y administrativas, el desarrollo y la expansión de la infraestructura, la economía, la educación, el estado del bienestar y el estado de derecho basados en ingresos públicos crecientes y estables son más relevantes que nunca en los países en desarrollo.

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN: LAS FINANZAS MUNICIPALES ALEMANAS EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO	8
2.	LA FINANCIACIÓN DEL NIVEL MUNICIPAL EN EL SISTEMA FINANCIERO ALEMÁN:	11
	A. Ingresos por tareas: Finanzas en el modelo federal de cuatro niveles	11
	B. Una visión general de las finanzas municipales	17
	C. Ingresos fiscales municipales	19
	Estructura de los ingresos fiscales en Alemania	19
	Pequeños impuestos municipales	21
	Impuestos reales tradicionales	22
	Impuesto al comercio	22
	Impuesto a la propiedad	24
	Parámetros para impuestos municipales	27
	Participación del impuesto municipal sobre las ventas	28
	Parte del impuesto sobre la renta	29
	D. Tarifas, contribuciones y derechos de concesión	30
	En pocas palabras: Lecciones para la cooperación al desarrollo	31
3.	COMPENSACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN ALEMANIA	33
	A. Introducción	33
	B. Compensación financiera vertical	34
	Obligación constitucional de compensación financiera	34
	Asignaciones de los estados federados a sus municipios	34
	Asociación tributaria obligatoria y opcional	35
	Modelos para la compensación financiera vertical	36
	Modelo de cuotas compuestas	36
	Sistema de cuotas compuestas con requisitos de simetría	36
	Modelo de estabilidad	36
	Principio de uniformidad	36
	Sistema de demanda	37
	Adecuación de la financiación más allá de los modelos individuales	37
	C. Compensación financiera horizontal	37
	Fijación legal de la compensación financiera	37
	Muchas exigencias de la compensación financiera	38
	Asignaciones clave	39
	Tasas de compensación	39
	Abundancia y compensación financiera	39
	Capacidad imponible	40
	Requerimientos financieros	40
	Enfoque principal y clasificación de la población	41
	Enfoques complementarios / auxiliares	42
	Otras diferencias	43
	En pocas palabras: Lecciones para la cooperación al desarrollo	45
	REFERENCIAS	47

ILUSTRACIONES

Ilustración 1: El estado multinivel alemán en general	11
Ilustración 2: Asignación de tareas federales – estatales – municipios	13
Ilustración 3: De la tarea municipal al ingreso	15
Ilustración 4: Principios del sistema municipal y sus finanzas	16
Ilustración 5: Gastos por niveles 1991-2018	17
Ilustración 6: Datos clave sobre finanzas municipales 2016-2021	18
Ilustración 7: Estructura de los ingresos fiscales (2018)	20
Ilustración 8: Tasas del impuesto al comercio - distribución municipal 2017	24
Ilustración 9: Tasas B del impuesto a la propiedad - distribución municipal 2017	25
Ilustración 10: Tipo de asignaciones estatales a los municipios	34
Ilustración 11: Descripción general de los modelos de compensación financiera vertical por estado	35
Ilustración 12: Mecanismo básico de compensación financiera horizontal	38
Ilustración 13: Principales escalas de enfoque en la compensación financiera de los estados federados	41
Ilustración 14: Diagrama del sistema de compensación financiera municipal en Schleswig-Holstein	44

I. I. INTRODUCCIÓN: LAS FINANZAS MUNICIPALES ALEMANAS EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Las experiencias alemanas con las finanzas municipales y los planes de compensación financiera municipal utilizados aquí pueden ser de gran beneficio para la cooperación para el desarrollo. Esta tesis no es en absoluto evidente en vista del sistema a veces bastante complicado de la financiación municipal alemana. A continuación, queremos mostrar que esta complejidad se debe principalmente a una gran variedad de instituciones y procesos. La gran cantidad de formas de financiación municipal en el federalismo alemán ofrece un rico fondo de ideas sobre cómo se han producido diversas soluciones de problemas políticos en condiciones a menudo muy diferentes. Presentamos las finanzas municipales alemanas como una interacción de principios establecidos y soluciones políticas actuales para los desafíos emergentes. El beneficio de la financiación municipal alemana para la cooperación al desarrollo radica, (además de muchos útiles instrumentos de financiación) también en entenderla como una técnica política en este sentido.

Actualmente, en Alemania, muchos aspectos de las tareas municipales y las finanzas ocupan un lugar destacado en la agenda política de todo el país. En particular, el alto nivel de atención federal, es decir, el nivel central del estado federal de Alemania, para asuntos municipales es todo menos evidente. En 2019, finalizó una gran comisión del gobierno general sobre "igualdad de condiciones de vida". Se centra en la diversidad de los entornos de vida comunitarios y en los diversos problemas que plantea el cumplimiento de las tareas comunitarias.

Más allá de esta ocasión actual, la cuestión de la ubicación federal de las tareas importantes del gobierno siempre debe decidirse política y socialmente: ¿Qué nivel, central o descentralizado, debe cumplir con qué tareas? ¿Cómo y en qué calidad se debería proporcionar financiación a las autoridades regionales para ello? En Alemania, esta opinión se basa en una identidad estatal tradicionalmente descentralizada. Desde una perspectiva internacional, muchos estados se esfuerzan por lograr una mayor descentralización, en donde una descentralización mayor y más profunda es un elemento importante de las estrategias de modernización y democratización. Aplica lo siguiente: El fortalecimiento de la descentralización siempre debe ser deseado y promovido también a nivel central. Idealmente, los votantes y la política que representan comparten un deseo de descentralización. Sin esa voluntad común y central, las medidas de descentralización siempre corren el peligro de quedar como actos administrativos vacíos.

La siguiente consideración de la política local alemana y las finanzas locales describe menos el proceso de descentralización y más un estado de descentralización que ya se ha lo-

grado. Sin embargo, incluso en Alemania, el cumplimiento de las tareas estatales a nivel local y su financiación, es decir, el grado de descentralización, no es en absoluto estático. Nuestro estudio dejará claro que la presión constante para ajustar las tareas municipales es efectiva, ya sea debido a las necesidades cambiantes de las personas y las empresas o ante la competencia política. En consecuencia, alto grado de las tareas municipales está sujeto a una obligación (muy saludable) permanente de justificar si continúa cumpliendo con las metas de una descentralización eficiente. No hace falta decir que la política alemana hacia los municipios no sigue sistemáticamente estos caminos específicos, también en este caso a menudo falta un "plan maestro" y los desarrollos siguen las necesidades políticas del día a día.

Aunque no siempre es necesario tener un plan maestro. Sin embargo, ante una comparación internacional, es importante que las experiencias alemanas, buenas y malas, así como elementos de las finanzas municipales alemanas, sean útiles como guía si queda clara la dirección general en la que debe desarrollarse la propia descentralización. El documento dejará en claro que las experiencias, los instrumentos y los enfoques en la financiación municipal alemana no son en sí adecuados ni inadecuados. Los impuestos municipales, la compensación financiera y los otros componentes del financiamiento municipal son, en Alemania como en todas partes, siempre el medio para un fin. Los diferentes modelos de financiación municipal se adaptan a los diferentes objetivos de descentralización. Dependiendo del tipo de agenda de descentralización, las diferentes sugerencias alemanas del amplio campo del cumplimiento de las tareas municipales, los impuestos municipales y la compensación financiera municipal pueden ser útiles puntos de orientación.

Si observamos Alemania desde una perspectiva externa, se ve un estado que no solo está organizado a nivel federal con 16 estados federados, (trece estados territoriales y tres ciudades-estado), sino que, sobre todo, está muy descentralizado con alrededor de 11,000 ciudades, municipios, distritos y otras asociaciones municipales. Desde una perspectiva externa, se puede ver un país con una política y administración local tradicionalmente fuerte y eficiente que puede ofrecer a sus ciudadanos, así como a la economía local, una amplia gama de servicios públicos de alta calidad.

El eje fiscal del autogobierno municipal garantizado en la Constitución es un sistema de financiamiento municipal que, en 2018, proporcionó a los municipios de los trece estados territoriales un saldo financiero positivo de poco casi 14 millardos de euros para un gasto total de 272 millardos

de euros, una nueva cifra récord después de tres años anteriores con un saldo positivo.² Visto desde afuera, el sistema financiero municipal de Alemania parece bastante exitoso y ejemplar. Desde una perspectiva interna, esta impresión también se puede confirmar para muchos elementos del financiamiento municipal en Alemania. Sin embargo, no se trata de reclamar beneficios para la cooperación al desarrollo al presentar a Alemania como un "modelo a seguir". No podría haber un "modelo de exportación para la financiación municipal" alemán, aunque solo sea porque no hay un solo modelo, sino trece modelos diferentes en los trece estados territoriales. Aunque comparten características comunes, también dejan espacio para muchas soluciones individuales. Y también dejan espacio para resultados muy diferentes: Detrás de los buenos resultados, en promedio, hay grandes disparidades entre las ciudades muy ricas y las ciudades al borde de la insolvencia, entre los municipios muy endeudados y los municipios con enormes activos, y entre los municipios con excelentes infraestructuras y los municipios con infraestructuras muy necesitadas de rehabilitación. Algunas de estas disparidades han aumentado en los últimos años. En este sentido, una mirada desde el interior también revela aspectos de la financiación municipal alemana que tal vez no parezcan dignos de emular. Las diferencias financieras son solo una dimensión de la diversidad municipal. Grandes diferencias en términos geográficos, económicos, sociales, demográficos, ecológicos y culturales caracterizan el autogobierno local en los trece estados territoriales, así como en las tres ciudades-estado.

Hacer frente a esta diversidad hace que la política municipal, la política de los estados federados y del gobierno federal hacia los municipios, y el financiamiento municipal sean una tarea muy dinámica. En un entorno social y económico en constante cambio, es importante preservar y valorar los beneficios de la diversidad en las regiones y localidades, pero al mismo tiempo limitar o neutralizar los aspectos negativos de esa diversidad.

La observación puede parecer paradójica a primera vista: Para proteger la autonomía municipal en la diversidad, Alemania habla principalmente de la igualdad de condiciones de vida, de la redistribución financiera y la compensación financiera, así como de las leyes marco centrales, que deberían aplicarse por igual a todos. Pero detrás de esto está la simple experiencia de que la diversidad municipal no puede ser un fin en sí misma. Tampoco se acepta en Alemania como una excusa para las grandes diferencias en los servicios municipales que todos los ciudadanos de

Alemania quieren recibir con buena calidad. En el pueblo o en la gran ciudad, ya sea junto al mar o en las montañas, el consenso social que se ha desarrollado durante muchas décadas aplica en todas partes: Las calles deben ser seguras y bien iluminadas, las escuelas y hospitales deben estar cerca, el sistema de alcantarillado debe ser confiable y las autoridades de la construcción rápidas en sus decisiones e incorruptibles en su gestión. En esta gran y diversa Alemania, las condiciones de vida de las personas no pueden ser uniformes. Pero la política tiene el mandato constitucional formulado en el Artículo 72 de la Ley Fundamental alemana para garantizar la igualdad de las (diferentes) condiciones de vida de todas las personas en el territorio federal. Igualdad en la diversidad: esta tarea difícil y, a menudo contradictoria en la práctica, caracteriza la política municipal alemana y la política alemana hacia sus municipios. También da forma a la relación cambiante, a veces incluso fluctuante, entre la centralización y la descentralización en Alemania.

Son estos procesos de adaptación y renegociación constante los que hacen de Alemania un país federal y descentralizado. Las finanzas municipales y los sistemas de compensación financiera municipal utilizados para moderar las disparidades tienen un papel central. Después de todo, proporcionar recursos financieros acordes con las tareas y el rendimiento es mucho más que la proverbial "mitad de la batalla" cuando se trata de garantizar la autonomía local para la igualdad en la diversidad. Aquí es donde, en opinión de los autores, reside el beneficio central para la cooperación para el desarrollo: Las finanzas municipales alemanas pueden parecer dignas de imitación en algunos aspectos. En las siguientes ilustraciones, los módulos "modelo" se presentan de esta manera.³ Sin embargo, tan importantes como los elementos estructurales del sistema son los procesos políticos, administrativos y, a menudo, judiciales y científicos que conducen a él.

No vemos el sistema alemán de financiación municipal principalmente como la construcción compleja que enfrenta el espectador por primera vez. El financiamiento municipal en todos sus elementos y ramificaciones es más fácil de entender que el resultado de procesos históricos, en los que siempre fue necesario reaccionar a las nuevas necesidades que iban surgiendo o poner en práctica nuevas oportunidades. En consecuencia, nos esforzamos por presentar el financiamiento municipal y la compensación financiera municipal como un kit modular de soluciones de financiamiento, que también puede utilizarse para crear

2 Datos de las Cuentas Nacionales (VGR) de la Oficina Federal de Estadística. Las ciudades-estado de Berlín y Hamburgo no se incluyen normalmente en estas comparaciones porque los niveles municipales y estatales están integrados aquí, es decir, estos dos municipios son también estados federados. La tercera ciudad-estado, la relativamente pequeña Bremen, tampoco está incluida en tales comparaciones, aunque en principio sería posible una distinción entre el nivel estatal y el municipal, ya que el estado de Bremen está formado por dos municipios, la ciudad de Bremen y la ciudad de Bremerhaven.

3 Naturalmente, los autores no pudieron predecir qué elemento valdría la pena imitar desde qué perspectiva.

soluciones individuales adecuadas, que se pueden "construir" en contextos locales completamente diferentes.

Como con cualquier buen kit de construcción, nuestra ilustración dejará claro que no todas las piezas se pueden ensamblar entre sí a voluntad. Además de las interacciones

obligatorias entre componentes individuales, también describiremos los requisitos elementales. No solo nos basamos en un modelo alemán, sino en la diversidad de las trece compensaciones financieras municipales en los estados territoriales alemanes, sin la menor pretensión de integridad.

II. LA FINANCIACIÓN DEL NIVEL MUNICIPAL EN EL SISTEMA FINANCIERO ALEMÁN:

A. Ingresos por tareas: Finanzas en el modelo federal de cuatro niveles

Este breve estudio se centra en las finanzas municipales. Especialmente en la relación entre el nivel central y el descentralizado, el aspecto financiero también es muy importante en Alemania y, al mismo tiempo, nunca es fácil de regular. Pero el dinero no es el punto de partida. Cualquiera que hable de finanzas municipales en Alemania tiene que empezar por observar la estructura y distribución de tareas en todo el estado.

La Ilustración 1 muestra una visión general simplificada de la distribución bastante compleja de tareas y finanzas en el federalismo de cuatro niveles. Alemania, como estado federal, comprende dieciséis estados federados (Länder), tres de ellos ciudades-estado y trece estados territoriales.

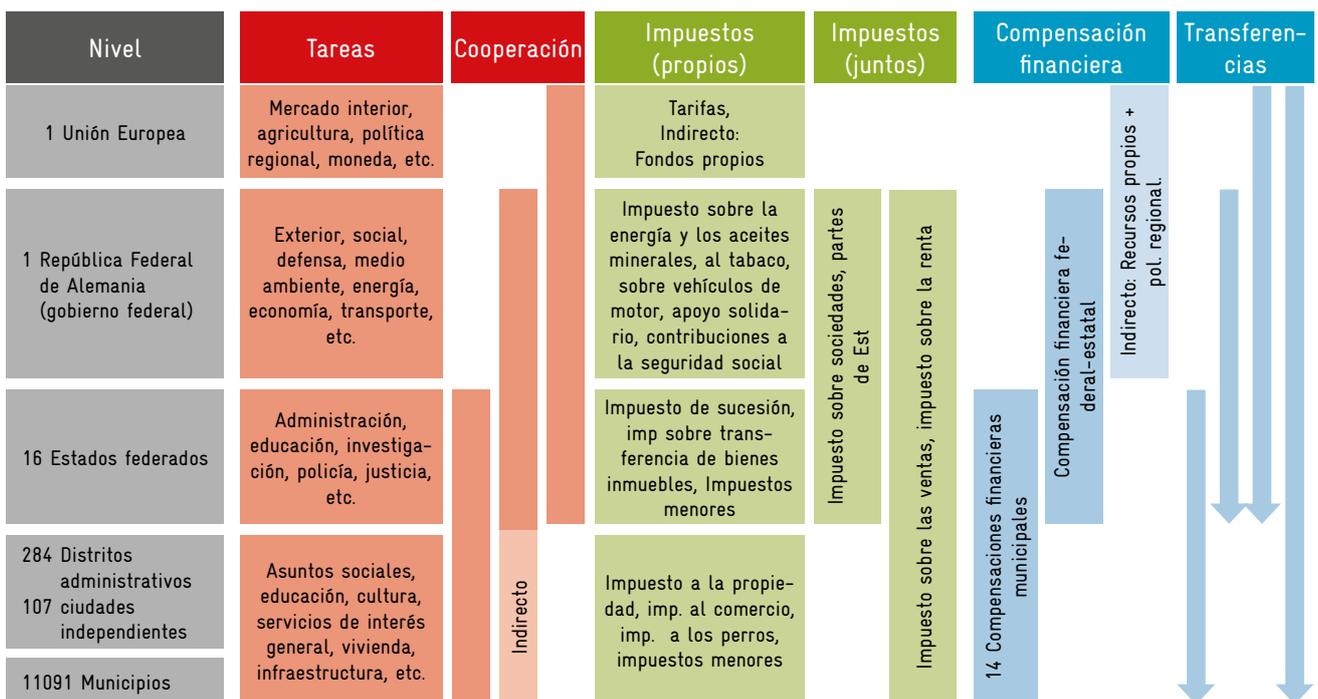
Además, debido a su membresía en la Unión Europea, Alemania es a su vez parte de una comunidad que, aunque todavía no es un estado federal, es significativamente más que una confederación de estados. Desde una perspectiva alemana, la UE como entidad federal sui generis con 27 estados miembros después del "Brexit" se encuentra verticalmente por encima del gobierno federal. La Unión Europea ya desempeña un papel importante en la provisión de

servicios estatales, que posiblemente puedan aumentar en el futuro. Los debates de reforma sobre el mayor desarrollo de la UE abordan regularmente la cuestión de cuáles de las tareas que aún se llevan a cabo principalmente antes de que los estados nacionales puedan realizarse conjuntamente y de manera integrada en el futuro en Europa. Estas discusiones sobre "bienes públicos europeos" y "valor añadido europeo" se centran en tareas como defensa, seguridad interna, inmigración y asilo, así como la protección del clima. Tales desarrollos no están exentos de repercusiones para los otros niveles. En Alemania, esto afectaría principalmente al gobierno federal, indirectamente también a los estados federados.

El nivel local se vería menos afectado por tales cambios en el otro extremo del espectro federal. Sin embargo, un cambio gradual, a veces significativo en la distribución de las tareas federales y las finanzas, por supuesto, también llegaría a los municipios alemanes.

En las estructuras principales, las tareas municipales y su financiación en Alemania y sus estados federados permanecen muy estables durante mucho tiempo. El desarrollo posterior de las finanzas municipales a menudo se produce en respuesta a los cambios en los perfiles de trabajo de los municipios, ya sea provocado por un impulso legislativo

ILUSTRACIÓN 1: EL ESTADO MULTINIVEL ALEMÁN EN GENERAL



"desde arriba" o por cambios en la demanda de servicios municipales de los ciudadanos "desde abajo". Los ajustes políticos a la relación financiera entre los gobiernos federal y estatal también pueden tener repercusiones en las finanzas municipales. La eficiencia de un sistema de financiación municipal depende, entre otras cosas, de lo bien y rápidamente que pueda adaptarse a cambios tan diferentes.

Los municipios que aparecen en el nivel más bajo en la Ilustración 1 forman la base de la administración pública. Los estados federados y el gobierno federal están por encima de eso. Sin embargo, solo hay dos niveles de gobierno en Alemania: Los municipios son parte de los estados federados bajo la ley estatal. Como se verá en el presente estudio, los estados federados son en muchos aspectos el "nivel central" política y financieramente decisivo para los municipios. El nivel local se compone de alrededor de 11,000 ciudades, municipios y distritos independientes. Hay una gran variedad detrás de este número. El municipio más grande de Alemania es Berlín, una ciudad-estado que también es un estado federado con 3.5 millones de habitantes. El municipio independiente más pequeño de Alemania, la pequeña isla ("Hallig") Gröde, actualmente tiene solo 7 habitantes.

Estos dos valores extremos enmarcan un amplio espectro de municipios y ciudades desde muy pequeños a muy grandes. Se hacen muchas diferencias organizativas para tener en cuenta los diferentes tamaños y ubicaciones: La mayoría de los pequeños poblados y aldeas en Alemania ya no son comunidades independientes, sino solo distritos de comunidades más grandes. En la mayoría de los estados federados, los pequeños pueblos y ciudades solían fusionarse en unidades más grandes y funcionales como parte de las reformas regionales. Por ejemplo, Renania del Norte-Westfalia, el país más grande de Alemania con 17.9 millones de habitantes, ahora tiene 396 ciudades y pueblos independientes después de dos reformas territoriales en los años sesenta y setenta. Su vecino del sur, Renania-Palatinado, por otro lado, tiene alrededor de 2,300 pueblos y ciudades con solo alrededor de 4 millones de habitantes. En lugar de reformas regionales, aquí se han fundado las llamadas asociaciones comunitarias, que llevan a cabo tareas comunes de alto nivel para sus miembros. Estas soluciones cooperativas existen en algunos otros estados federados.

Por el contrario, todos los estados territoriales (las ciudades-estado de Bremen, Hamburgo y Berlín siempre tienen un papel especial) utilizan los distritos como su propio nivel municipal, que se organizan por encima de las comunidades que pertenecen al distrito. Asumen más tareas regionales y tienen sus propios órganos democráticos con los consejos de distrito. Una gran parte del área de Alemania está dividida en un total de 284 distritos. También hay 107 llamadas ciudades independientes. Estas grandes ciudades no pertenecen a ningún distrito; la ciudad cumple funciones tanto municipales como distritales.⁴

Por encima de los distritos y ciudades, los estados federados suelen ser el siguiente nivel administrativo más alto. En muchos estados federados, sin embargo, hay unidades administrativas intermedias. Por ejemplo, algunos estados federados por encima de los distritos y ciudades independientes aún agrupan ciertas tareas en las llamadas "asociaciones municipales superiores". Cumplen tareas sociales o culturales especiales para los municipios que se les asignan. La justificación de tales fusiones radica principalmente en la mayor eficiencia esperada gracias a las ventajas de la especialización y las economías de escala.⁵ Como una imagen opuesta a este "acercamiento" de las tareas municipales, ocho de los trece estados territoriales también están "alejándose" de ciertas tareas nacionales al transferirlas a distritos administrativos. El propósito de estas autoridades intermedias estatales es anclar la administración estatal de manera más descentralizada.⁶ Los distritos administrativos no suelen enfrentarse a los ciudadanos ni a empresas con sus propios servicios públicos. Su función central es coordinar y controlar el municipio, las ciudades y los distritos en interés del estado.

Esta complejidad de las formas de organización de la administración municipal en Alemania no es, como se ve inmediatamente, el resultado de un diseño planificado. Las estructuras municipales han crecido históricamente. Incluso en los casos en que modificaron, las estructuras históricas se complementaron principalmente con elementos adicionales en lugar de elegir soluciones nuevas, quizás más racionales, en términos de planificación. El predominio de dicho desarrollo orgánico sobre el diseño sistemático también se hace evidente cuando se analiza la división

4 También hay cuatro municipios con estatus especial e híbrido. Estas son las regiones de Hannover, Göttingen, Aachen y la asociación regional de Saarbrücken.

5 Las asociaciones municipales superiores pueden dividir un estado federado en varias áreas; algunos ejemplos son los distritos de Baviera o las asociaciones regionales de Renania del Norte-Westfalia. Aunque también pueden abarcar toda el área estatal como una sola asociación municipal, por ejemplo, las asociaciones sociales municipales en Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sajonia, la asociación municipal para la juventud y los asuntos sociales en Baden-Württemberg o la asociación de bienestar estatal de Hesse.

6 La combinación opuesta de los niveles municipal y estatal significa a veces que las asociaciones municipales superiores comprenden una población más numerosa y son más grandes en términos de superficie que los elementos descentralizados de las administraciones estatales. Esta superposición de los dos niveles culmina con el administrador o la administradora del distrito: En la mayoría de los estados federados, esta persona es el funcionario local de mayor rango (y elegido) y al mismo tiempo jefe de la autoridad administrativa estatal inferior, una institución estatal.

federal de tareas entre el gobierno federal, los estados y los municipios (Ilustración 2).

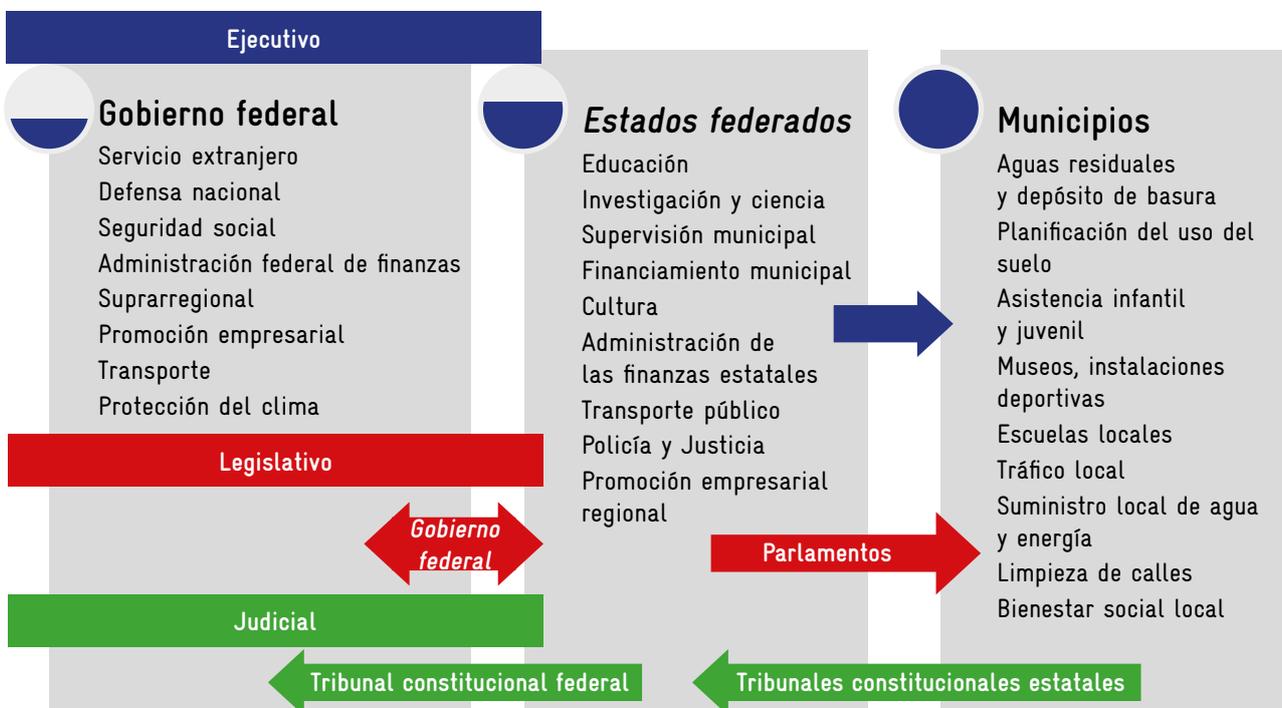
La distribución de las tareas en la Ilustración 2 entre los tres niveles (aquí sin la UE) sigue aproximadamente una orientación hacia los servicios públicos con alcance local, con un impacto regional y con una repercusión nacional o internacional. Al mismo tiempo, esta forma de presentar las tareas por separado por nivel distorsiona la prestación real de los servicios públicos. Lo típico en Alemania es la intensa cooperación "vertical" entre los niveles, cosa que no está clara en esta ilustración. Los campos mencionados en la propia administración ejecutiva de los gobiernos federal, estatal y municipal no deben equipararse con una autonomía del nivel respectivo, ya que estas áreas de responsabilidad también pueden ser reguladas de manera independiente y autónoma.

En lo que respecta a las facultades reglamentarias o, en sentido estricto, legislativas, el federalismo alemán está mucho más entrelazado que en otros estados, como es en Suiza o los Estados Unidos. Por un lado, muchas tareas son ejecutadas por los municipios alemanes y también por los estados federados en virtud de la legislación marco central. Por otra parte, el gobierno federal dispone de poca

administración propia, por lo que los estados federados y también los municipios ayudan regularmente a realizar sus tareas. Por esta razón, a esta forma especial de federalismo alemán también se le llama "federalismo ejecutivo" o "federalismo administrativo". En la distribución del poder entre los tres niveles, el gobierno federal tiende a tener el mayor peso.

En la distribución vertical del poder entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, el concepto de legislación juega un papel importante. En las relaciones entre el gobierno central y los 16 estados federados, esta tarea corresponde a la segunda cámara del parlamento, el Consejo Federal. Los gobiernos de los estados federados están representados en el Consejo Federal.⁷ Las leyes federales exigen explícitamente la aprobación de la segunda cámara para todas las cuestiones que afecten a los estados federados en el desempeño de sus funciones o en su competencia administrativa. Esto también aplica a las leyes federales que tienen un impacto en las finanzas de los estados federados y a las enmiendas constitucionales. Estas enmiendas de la Ley Fundamental deben ser aprobadas por una mayoría de dos terceras partes en ambas cámaras, el Bundestag y el Bundesrat (Consejo Federal). En todas las demás leyes federales, la segunda cámara solo tiene un veto suspensivo. El Bundesrat puede

ILUSTRACIÓN 2: ASIGNACIÓN DE TAREAS FEDERALES – ESTATALES – MUNICIPIOS



Representación propia.

⁷ El estado federal alemán no tiene un sistema clásico de dos cámaras en el que ambas cámaras son elegidas directamente por el pueblo. Los 16 estados federados alemanes tampoco tienen los mismos derechos de voto en el Consejo Federal (Bundesrat). Los derechos de voto en el Consejo Federal están ligeramente diferenciados según la población, pero deliberadamente no en proporción a la población.

obligar al Bundestag a mantener conversaciones de mediación y consultas de seguimiento, sin embargo, al final, la primera cámara siempre tiene la opción de ignorar las objeciones de la segunda cámara. En vista de esta perspectiva, el Consejo Federal rara vez utiliza en la práctica su veto suspensivo.

En la legislación de los estados federados no existe esta participación de los municipios. El poder legal, y por lo tanto también político, entre un estado y sus municipios se distribuye deliberadamente de forma asimétrica: Conforme a la constitución alemana, los municipios son un nivel federal independiente, cuya existencia y libertad están garantizadas en la constitución. Al mismo tiempo, los municipios son considerados por la ley constitucional como parte de los estados federados. Por lo tanto, los municipios son en parte independientes y en parte están sujetos a su estado.

Pero la responsabilidad se deriva del mayor poder de un estado. Los estados federados están obligados, entre otras cosas, a proporcionar fondos adecuados para su nivel municipal. De esto también se desprende la tarea nacional de supervisión de los municipios: Además de la supervisión legal, la supervisión financiera debe garantizar que los presupuestos municipales se establezcan sólidamente y no pongan en peligro al municipio en cuestión. Por ejemplo, en caso de problemas financieros, los presupuestos municipales decididos democráticamente por el consejo municipal todavía tienen que ser aprobados por la autoridad de supervisión del estado antes de que puedan entrar en vigor. Dado que los estados federados finalmente tienen que responder por las deudas de sus municipios, un estado puede evitar serias dificultades financieras en las ciudades y municipios poniéndolos bajo una supervisión municipal más estricta. En casos extremos, esto puede llegar tan lejos que un estado retire la soberanía presupuestaria a un consejo municipal hasta que el “Comisionado estatal”⁸ enviado a tal efecto haya consolidado suficientemente las finanzas municipales como para que se le pueda devolver al municipio la responsabilidad de su gestión financiera.

Debido a que el poder se distribuye asimétricamente entre los estados y sus municipios a favor del nivel estatal, la protección jurídica contra el uso desproporcionado del poder desempeña un papel importante para los municipios y distritos. El control y la supervisión de los estados sobre los municipios también conlleva inevitablemente el riesgo de que sus derechos de autodeterminación garantizados sean interferidos en exceso.

La protección legal también es un correctivo adicional para el equilibrio vertical de poder en la relación discutida anteriormente entre los estados federados y el gobierno federal. La participación a través del Consejo Federal otorga a los estados federados influencia sobre la legislación sólo en aquellos asuntos para los que se debe organizar una mayoría de votos en la segunda cámara. Sin embargo, el organismo colectivo del Consejo Federal no protege los intereses de los estados federados individuales o grupos más pequeños de estados. Si una ley federal invade los derechos constitucionales de un estado, una acción ante el Tribunal Constitucional Federal ofrece protección contra cargas o reclamos desproporcionados por parte del nivel central.

En un nivel inferior, en la relación entre los municipios y sus estados, la disputa ante el tribunal constitucional del estado (cada estado tiene el suyo propio) desempeña un papel aún más importante. Esto no significa que haya una disputa regular entre el estado y los municipios en todos los estados territoriales. Sin embargo, especialmente en asuntos financieros, la tendencia a litigar entre los niveles es tanto mayor cuanto peor es la situación financiera general del estado respectivo. Aunque las excepciones confirman a menudo la regla proverbial, los compromisos políticos suelen ser más fáciles de encontrar cuando la situación financiera es buena, así como en estados federados financieramente fuertes. Ya que los arreglos financieros permiten que todas las partes queden satisfechas hasta tal punto que se evitan las disputas legales. Por otro lado, cuanto peor es la situación financiera, más debe asegurarse cada participante en la distribución de fondos de representar sus propios intereses con firmeza. Esto significa que cuanto más problemática es la situación financiera, mayor es la importancia del control legal para el equilibrio real de poder entre los niveles municipal y estatal.

Estos aspectos de la distribución formal y de facto del poder en la estructura estatal estructurada verticalmente son también de gran importancia donde, a diferencia de Alemania, la descentralización se lleva a cabo sin el nivel federal intermedio de los estados. La protección legal efectiva de los intereses municipales no solo da forma a la distribución existente del poder y las finanzas entre los niveles central y descentralizado. También en el proceso de descentralización, un mecanismo de control legal que funcione bien desempeña un papel que no debe subestimarse cuando se trata de asignar a los municipios las tareas que les corresponden y garantizar una financiación adecuada y justa. Las siguientes descripciones del financiamiento municipal alemán no siempre se refieren explícitamente a esto, el conocimiento de la posibilidad de un juicio constitucio-

8 Un comisionado estatal es un agente designado por el estado que encabeza temporalmente un organismo supervisado, en este caso un municipio. El nombramiento de un comisionado estatal generalmente presupone que el municipio ha violado gravemente sus deberes o que ya no puede actuar. El comisionado estatal se considera el último recurso en la supervisión municipal de los municipios y distritos del estado. (Más allá de la supervisión municipal, los estados también pueden nombrar comisionados estatales a las universidades en una situación comparable).

nal municipal influye mucho en la forma en que se diseñan concretamente los sistemas financieros.

En este contexto, queda claro que la cuestión de las finanzas municipales en Alemania no puede empezar con el dinero. Como ya se ha visto en la Ilustración 1, y en la Ilustración 2, las tareas asignadas a un nivel estatal como los municipios están en primer lugar. En el sistema estructurado de actividades centrales, regionales y locales, las tareas no deben asignarse de acuerdo con la escala donde se encuentran las fuentes de financiación relevantes. No es el nivel que "tiene" el dinero el que debería hacer una determinada tarea, sino el nivel que mejor se adapta para ello según criterios técnicos. Aunque este principio en su forma pura no siempre se sigue en Alemania, la constitución financiera se basa muy claramente en la expectativa de que primero se debe establecer quién debe realizar qué tareas.

Los municipios son inicialmente responsables de proporcionar "bienes públicos locales". La Ley Fundamental también regula esta gama de tareas con una referencia espacial como "(...) todos los asuntos de la comunidad local", que los municipios deben poder regular bajo su propia responsabilidad (Art. 28 GG). Además, a los municipios se les encomiendan muchas tareas que, por su naturaleza, no deberían estar determinadas por la política local, pero para las que las ciudades y distritos locales son a menudo los órganos ejecutivos más eficientes y también favorables a los ciudadanos. Como muestra la Ilustración 3 un esquema simple, la definición de tareas municipales es el primer paso en el camino para la asignación de fondos para los municipios.

Las tareas municipales deben cumplirse bajo toda una serie de condiciones locales y regionales. Además de la ubicación geográfica, las condiciones marco importantes son las estructuras de asentamiento y transporte diseñadas y desarrolladas históricamente. Los factores demográficos son objeto de atención, además del número de habitantes, sobre todo la inmigración y la emigración, así como los grupos de edad y el envejecimiento. Los cambios en los requisitos de calidad de ciertos servicios locales también pueden influir enormemente en los recursos financieros necesarios a lo largo del tiempo.

Los requisitos financieros para esto se derivan de una tarea definida y las condiciones marco para realizarla en el sitio. Por su parte, si la tarea se lleva a cabo de acuerdo con los principios de economía y eficiencia, los gastos deben ser coherentes con los requisitos financieros. En la perspectiva de la planificación, la necesidad y el gasto (requerido) serían congruentes de antemano. En la práctica, esto no se aplica necesariamente porque las necesidades "objetivas" son difíciles de medir y porque el gasto real y los requisitos financieros para una tarea pueden divergir.⁹ En este punto, la perspectiva de planificación se toma de manera simplificada, de modo que, en función del gasto requerido, se debe responder a la pregunta de cómo garantizar los ingresos adecuados para poder ejecutar las tareas de cada municipio, incluidas sus tareas voluntarias de autogobierno.

Además de este tipo de justicia basada en las necesidades, también deben observarse otros principios del sistema municipal y su financiación. Se muestran en forma comprimida en la ilustración.

ILUSTRACIÓN 3: DE LA TAREA MUNICIPAL AL INGRESO



Representación propia.

9 Ver Gerhards et. al. (2019) para un nuevo enfoque para identificar las necesidades reales de compensación financiera.

ILUSTRACIÓN 4: PRINCIPIOS DEL SISTEMA MUNICIPAL Y SUS FINANZAS.

"Los municipios se asignan al nivel estatal de los estados federales. Tienen derecho a gestionar todos los asuntos del municipio local bajo su propia responsabilidad ". (Art. 28 II GG). Deben observarse los siguientes principios:

Principio de subsidiariedad

- Decisiones lo más descentralizadas posible. El nivel superior solo interviene cuando la regulación uniforme es claramente ventajosa.

Principio de conectividad

- "Quien ordena, paga": La definición de la tarea central requiere una financiación central adecuada.

Principio de equivalencia

- Correspondencia de los ingresos generados con los servicios prestados en sitio.

Principio de solidaridad

- Redistribución de los municipios financieramente fuertes a los débiles.

Equivalencia de condiciones de vida

- Justifica una compensación regional organizada centralmente como norma constitucional.

Lealtad al país

- Obligación de todos para todos (como último recurso).

Presentación propia.

Estos principios son el marco y un espejo del sistema de financiación municipal alemán. Como principios de una política municipal (financiera) justa, constitucional y eficiente, deben aplicarse tanto en el diseño como en la revisión judicial. Sin embargo, esto no significa que los principios hayan precedido completamente a la configuración práctica del sistema financiero municipal alemán. Más bien, estos principios han evolucionado históricamente en interacción con la práctica política. Este tipo de génesis constitucional es un proceso continuo que se ha mantenido en la actualidad.

Por ejemplo, siguiendo fallos fundamentales de la corte constitucional, el principio de conectividad mencionado en la ilustración 4 solo se ha incorporado gradualmente a la Ley Fundamental y las constituciones estatales; este proceso concluyó con Baden-Württemberg en 2008. Pero el mayor desarrollo de la constitución financiera no termina ahí. En el área del principio de conectividad, las "brechas de conectividad" restantes en las numerosas leyes antiguas que se aprobaron antes de la introducción de las leyes de conectividad y la brecha de conectividad abierta en la relación entre el gobierno federal y los municipios se discuten repetidamente. Actualmente no se puede predecir cómo y cuándo la evolución gradual de la constitución financiera llegará a un punto en el que el principio de conectividad se

aplique de forma plena y coherente. Dado que la especificación adicional de este principio se realiza en la práctica con el aumento de las obligaciones de financiamiento de los niveles centrales (federal o estatal) en comparación con los niveles descentralizados (estados o municipios), a menudo existe una resistencia motivada fiscalmente a una implementación más amplia de la conectividad.

Lo que se expone aquí como un ejemplo del principio de conectividad también se aplica a los otros principios mencionados: Los principios crecen y se desarrollan en la aplicación práctica y también en el tratamiento de los desarrollos actuales. Esto no siempre significa que los principios se endurezcan (como el principio de conectividad). Sin embargo, por regla general, los principios se modernizan en su aplicación a cuestiones específicas de controversia en la medida en que su mensaje debe formularse siempre de manera contemporánea y práctica. Esto evita que los principios del sistema municipal y sus finanzas se vuelvan rígidos y, por lo tanto, garantiza su continua relevancia. Al mismo tiempo, la revisión recurrente, a menudo comparativa, de los sistemas de financiamiento municipal por parte de los respectivos tribunales constitucionales estatales garantiza que los principios se apliquen sucesivamente en todos los estados federados y, sobre todo, que los principios no puedan ser abolidos si el gobierno cambia.

B. Una visión general de las finanzas municipales.

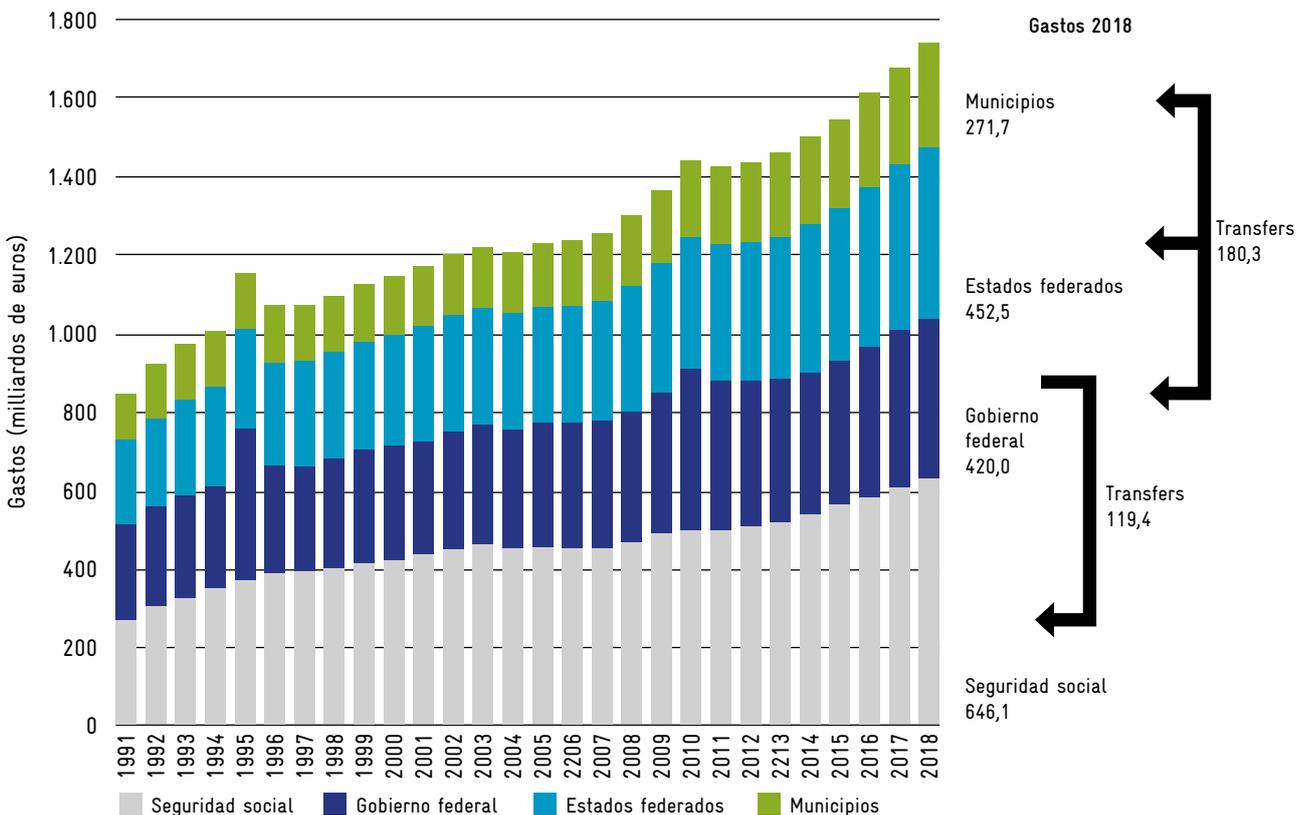
Si uno mira las finanzas del estado alemán multinivel en su conjunto (e ignora las cantidades comparativamente pequeñas a nivel europeo en aras de la simplicidad), una mirada a los desarrollos desde la reunificación alemana revela dos hallazgos centrales (Ilustración 5): Primero, el gasto gubernamental en todos los niveles, incluida la seguridad social, está aumentando lenta pero constantemente. Desde la unificación alemana en 1990, el gasto gubernamental se ha más que duplicado. Sin embargo, los valores nominales mostrados aquí exageran el aumento real; ajustado por la inflación, el gasto del gobierno alemán creció moderadamente en la mayoría de los años. Además, esa presentación diferenciada por niveles no se consolida, es decir, no se eliminan los pagos entre niveles. En los datos no consolidados, se expresa la perspectiva de los respectivos presupuestos públicos, donde el gasto siempre debe mostrarse como cifras brutas.

Pero los pagos entre niveles tienen un papel importante, como se puede ver en el ejemplo de 2018: El gasto no consolidado que se muestra aquí asciende a 1.790 millardos de euros. Por el contrario, el gobierno alemán en su conjunto ha gastado 1.490 millardos de euros. Esto significa que

300 millardos de euros en transferencias dentro del sector público se cuentan dos veces o incluso más en este análisis. 119.4 millardos de euros de los gastos centrales son subvenciones a los fondos obligatorios de la seguridad social, que a su vez se abonan a los asegurados. Los pagos verticales entre los tres niveles de autoridad regional de las autoridades federales, estatales y locales y los pagos horizontales entre las autoridades regionales del mismo nivel constituyen los 180.3 millardos de euros restantes. Además de las subvenciones, las asignaciones y los fondos de compensación financiera, esto también incluye las tarifas de desempeño y los reembolsos de costos que una corporación paga por los servicios de la otra. Además del doble recuento, a veces hay incluso recuentos triples, por ejemplo, si el gobierno federal paga subsidios de inversión para los municipios a los estados federados, los estados federados luego transfieren estos fondos (posiblemente aumentados por sus propias subvenciones) a los municipios individuales, donde el dinero finalmente se gasta en el propósito real de la inversión. Estas intensas interdependencias entre las autoridades locales son una característica central del federalismo financiero alemán.

El otro resultado principal también se refiere a un desarrollo estable: La distribución del gasto en el gobierno federal (más la seguridad social), los estados federados y los municipios es bastante estable a lo largo del tiempo. De los

ILUSTRACIÓN 5: GASTOS POR NIVELES 1991-2018



tres niveles federales, el nivel municipal es el más pequeño. La dinámica ligeramente diferente muestra que el gasto en seguridad social es el que más ha aumentado (2018: 233% desde 1991); los municipios (216%) y los estados federados (211%) están casi a la par. Y con un incremento nominal de sólo el 164% comparado con 1991, el gobierno federal muestra el crecimiento notablemente más bajo. Esto refleja sobre todo la importante disminución de los gastos en defensa tras el fin del conflicto Este-Oeste; después de muchos años de contracción, el presupuesto militar para 2017/18 sólo volvió al nivel de 1991/92 en términos nominales.

En este contexto la Ilustración 6 ofrece un panorama general de la estructura del gasto municipal y las fuentes de ingresos que se utilizan para financiarlo.¹⁰

La tarea principal del sistema financiero municipal es garantizar el suministro permanente de bienes públicos municipales a los ciudadanos de los municipios y la financiación permanente necesaria. En cuanto a los gastos, destacan tres bloques: gastos de personal, gastos en prestaciones sociales y gastos materiales. Las prestaciones sociales municipales, en particular, han aumentado constantemente

durante un período más largo. Por el contrario, la inversión municipal en infraestructura, escuelas e instalaciones de atención médica, en particular, se mantiene en un nivel muy bajo, que se incrementará en el futuro. Tradicionalmente, los municipios han realizado alrededor del 50 por ciento de la inversión pública total en Alemania. Este nivel no se ha alcanzado desde el cambio de milenio; durante muchos años las inversiones municipales estuvieron muy por debajo de un nivel que habría sido suficiente para mantener el valor de la infraestructura existente. Desde 2015 se ha desarrollado en Alemania un debate político muy intenso acerca de este nivel insuficiente de inversión pública, que también perjudica a la economía nacional. Entre tanto, los tres niveles están haciendo esfuerzos para cerrar las brechas de inversión paso a paso.

Además de los impuestos municipales y de las participaciones de los impuestos comunitarios (es decir, los impuestos cuyos ingresos se deben en parte a los municipios, en parte al gobierno federal y a los estados), las tasas y contribuciones, así como los planes de compensación financiera municipal que los respectivos estados federados organizan para sus ciudades, municipios y distritos también contribuyen a la financiación de los gastos municipales. Además, existe

ILUSTRACIÓN 6: DATOS CLAVE SOBRE FINANZAS MUNICIPALES 2016-2021

Millardos de euros	2016	2017	2018*	2019*	2020*	2021*
Gastos	230	234	246	258	270	283
Personal	57	59	62	65	68	71
Gastos de material	49	50	52	55	57	59
Beneficios sociales	59	59	61	64	67	71
Intereses	3	3	3	3	3	3
Inversiones de capital	24	24	26	28	30	32
Otros gastos	38	40	42	43	46	48
Ingresos	236	243	254	263	276	288
Impuestos	90	96	101	105	112	118
Tarifas	19	19	20	20	20	21
Asignaciones estatales/ federales actuales	87	88	92	96	100	105
Asignaciones de inversión estatales/federales	7	7	8	9	11	11
Otros ingresos	33	33	33	33	33	33
Balance financiero	6	9	8	5	6	5

* Proyecciones

Representación propia. Datos: Asociación de ciudades y pueblos alemanes (2018).

10 Las cifras agrupadas de gasto municipal no concuerdan del todo, ya que en la Ilustración 5 los datos se utilizan como delimitación de las cuentas nacionales, en la Ilustración 6 sin embargo, los datos como delimitación de las estadísticas financieras (en parte también como proyecciones de la Asociación alemana de ciudades y pueblos).

(aunque en muy poca medida en este momento) el endeudamiento neto como posible financiamiento para invertir en medidas municipales. Como muestra la Ilustración 6, el saldo agrupado de financiamiento municipal es actualmente incluso positivo. Sin embargo, igual que con los otros tipos de ingresos, hay grandes diferencias intermunicipales detrás de esto: A pesar de una excelente economía fiscal y de unos ingresos generosos en consecuencia, no todos los municipios alemanes lograrán equilibrar sus presupuestos en los años 2017 a 2019.

Analizaremos las tres fuentes principales de ingresos municipales: Impuestos (sección II.C), honorarios y contribuciones (sección II.D) y la compensación financiera municipal como instrumento central de las asignaciones de los estados federados al nivel municipal y regional (capítulo III).

C. Ingresos fiscales municipales

Para explicar las fuentes y la estructura de los ingresos fiscales municipales, es necesario primero analizar brevemente todo el sistema tributario alemán. Porque el sistema tributario alemán está fuertemente integrado, incluso más que la distribución de ingresos de la comunidad y el sistema de separación en la Ilustración 7 inicialmente sugerido.

Estructura de los ingresos fiscales en Alemania

La Ilustración 7 muestra que casi las tres cuartas partes de los ingresos fiscales alemanes totales provienen de los impuestos comunitarios centrales. Actualmente, la atención se centra claramente en la tributación de los flujos de ingresos económicos, principalmente a través del impuesto sobre la renta y complementado por el impuesto de sociedades como un gravamen sobre los ingresos corporativos. El importe total del impuesto sobre las ventas es casi igual al del impuesto sobre la renta. En años económicamente buenos, como 2018, el antiguo título al impuesto sobre la renta como la "reina" del sistema fiscal alemán sigue siendo válido. En cambio, en los años económicamente más débiles, el impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre la renta son aproximadamente iguales, ya que el consumo es mucho menos sensible a las tendencias económicas que los ingresos.

La ilustración también muestra que la cuarta parte de los ingresos tributarios de Alemania se contabilizan en los llamados "impuestos de separación", cuyos ingresos se deben a una sola autoridad local.¹¹ Para el gobierno federal, pero especialmente para los municipios, los ingresos de sus respectivos impuestos de separación desempeñan un papel importante.

La conclusión inicial de que la integración en el sistema fiscal alemán va más allá del componente fiscal comunitario ya dominante, deriva de la naturaleza del sistema de separación que se practica aquí. Ya que los impuestos de separación mencionados aquí para los estados federados y los municipios¹² son todos los llamados "impuestos de separación vinculados": Los ingresos locales son responsabilidad exclusiva de cada uno de los estados federados o municipios (rentabilidad). La legislación fiscal recae en la legislatura federal, con la participación del Consejo Federal (competencia legislativa). Este vínculo es de mayor alcance en el caso del impuesto de sucesiones, cuyos ingresos se deben exclusivamente al país de residencia del heredero sujeto a impuestos o a la persona que recibe la donación durante su vida. Al mismo tiempo, el estado individual no tiene influencia legislativa sobre la estructura de los impuestos o la tasa impositiva. Por lo tanto,

11 Desde la introducción de la distribución del impuesto al comercio al gobierno federal y al estado respectivo en 1969, el impuesto comercial municipal ha sido un impuesto comunitario falso, pero todavía se asigna a los impuestos municipales.

12 La legislatura federal es la única responsable de los impuestos federales de separación; no hay más integración aquí.

ILUSTRACIÓN 7: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES (2018)

2018 (en millones de euros)	Gobierno federal	Estados federados	Municipios	Total	Proporción
Impuestos municipales	262 022	256 350	48 666	567 038	74 %
Impuesto sobre la renta (incl. Imp. al salario)	117 208	117 208	41 182	275 598	36 %
Impuesto sobre las ventas	116 513	110 841	7 484	234 838	30 %
Impuesto sobre sociedades e impuesto de compensación	28 301	28 301		56 602	7 %
Impuestos federales	108 586			108 586	14 %
Impuesto sobre energía	40 882			40 882	5 %
Impuesto sobre vehículos	9 047			9 047	1 %
Impuesto al tabaco	14 339			14 339	2 %
Impuesto a la electricidad	6 858			6 858	1 %
Impuesto de seguros	13 779			13 779	2 %
Tasa complementaria de solidaridad	18 327			18 327	2 %
Otros	5 354			5 354	1 %
Impuestos estatales		23 913		23 913	3 %
Impuestos sobre la transferencia de bienes inmuebles		14 084		14 084	2 %
Impuestos de sucesión	9 047	6 813		6 813	1 %
Impuesto a la cerveza	14 339	655		655	0 %
Otros	6 858	2 361		2 361	0 %
Impuestos municipales	2 058	7 020	62 707	71 785	9 %
Impuesto a la propiedad			14 202	14 202	2 %
Impuesto al comercio	2 058	7 020	46 795	55 873	7 %
Otros			1 710	1 710	0 %
Sumas de los niveles	372 666	287 283	111 373	771 322	100 %

(Sin derechos de aduana a la UE: 5,57 millones de euros)

Representación propia. Datos: BMF (2019).

el impuesto de sucesiones se considera un pseudoimpuesto de separación. Lo mismo aplica al impuesto sobre la cerveza, que, como impuesto especial sobre las bebidas alcohólicas, debe regularse de manera uniforme en todos los estados miembros de la UE de acuerdo con la armonización fiscal europea.

En el caso de los otros impuestos separados con ingresos importantes, el impuesto de transferencia de bienes raíces de los estados federales y los llamados "impuestos reales" de los municipios (impuesto a la propiedad e impuesto al comercio) la competencia legislativa también recae en la legislatura federal¹³. Sin embargo, las autoridades locales con la competencia de ingresos respectiva pueden determinar las

13 En el momento de redactar este artículo, el impuesto sobre la propiedad se está reformando en Alemania; de acuerdo con una decisión del Tribunal Constitucional Federal, un nuevo modelo constitucional debe aprobarse por ley a fines de 2019. En el curso de las prolongadas discusiones sobre la reforma del impuesto a la propiedad, la cuestión, que finalmente no había sido aclarada, fue discutida varias veces, también por el tribunal más alto, si la competencia legislativa para el impuesto a la propiedad recae en el gobierno federal. En última instancia, no hay duda de que una regulación del impuesto a la propiedad por parte de la legislatura federal no viola la constitución y se aplicará en consecuencia.

tasas impositivas aplicables (impuesto de transferencia de bienes raíces) o las tasas de recaudación (impuestos reales) por sí mismas.

En general, los municipios en Alemania reciben el nueve por ciento de los ingresos fiscales por año. En comparación internacional con países similares, esto está ligeramente por encima del promedio: En los estados federales de la OCDE con tres niveles, los niveles locales representan un promedio de casi el ocho por ciento de los ingresos fiscales totales.¹⁴ En una comparación global, los ingresos fiscales de los municipios en Alemania (como en la mayoría de los países de la OCDE) están claramente por encima del promedio, incluso si la representación cuantitativa exacta es bastante imprecisa debido a la falta de datos confiables.¹⁵

Pequeños impuestos municipales

Antes de entrar en más detalles sobre los impuestos reales que son extremadamente importantes para los ingresos municipales, hay que mencionar brevemente los pocos impuestos de separación "completos" de las ciudades y municipios. Como parte de la soberanía financiera, una cierta soberanía fiscal municipal se deriva de la garantía de la autoadministración de los municipios en virtud de la Ley Fundamental (Art. 28 GG). Esto da como resultado una ley de determinación de impuestos locales, que, sin embargo, se limita a "gastos locales e impuestos especiales". El peso general de los llamados pequeños impuestos municipales es bajo. En consecuencia, su aparición en la Ilustración 7 está solo bajo "Más". En casos individuales, las pequeñas cantidades de estos impuestos triviales pueden marcar la diferencia decisiva para una ciudad o municipio, ya sea que puedan cumplir con sus restricciones presupuestarias o no. Los pequeños impuestos municipales que se recaudan con más frecuencia son:

- Impuesto sobre los perros. La historia de estos impuestos de lujo en Alemania se remonta al siglo XV. Hoy en día, a menudo se imponen elevados recargos a ciertas razas de perros ("perros de pelea") y se conceden exenciones fiscales a los perros guía, los perros de pastoreo y otros perros de trabajo.
- Impuesto sobre la diversión (en eventos de baile, apuestas legales, prostitución).
- Impuesto a las bebidas / impuesto a las licencias (en el servicio de bebidas no alcohólicas y alcohólicas).
- Impuesto sobre la segunda vivienda. Estos impuestos complementan el sistema de ingresos municipales en la medida en que los residentes con residencia principal determinan la asignación local de ingresos para el impuesto sobre la renta y la compensación financiera municipal. Las comunidades con muchas residencias secundarias p.ej. casas de vacaciones), sin el impuesto sobre la segunda vivienda, proporcionarían numerosos servicios municipales a los residentes que no pagan más impuestos que los impuestos locales sobre la propiedad. El impuesto sobre la segunda vivienda también sirve de incentivo para registrarse en el lugar donde realmente vive en su residencia principal. Esto es importante, por ejemplo, en ciudades universitarias: Aquí, las ciudades no están interesadas en recaudar una cantidad significativa de impuesto sobre la segunda vivienda a los estudiantes. El objetivo es más bien que tantas personas como sea posible se registren en su residencia principal para evitar pagar el impuesto sobre la segunda vivienda. Este nuevo registro tiene entonces el efecto deseado de aumentar la base de asignación en la compensación financiera municipal, que suele ser mucho más productiva desde un punto de vista fiscal que el impuesto sobre la segunda vivienda.

Además, las comunidades rurales de algunos estados cobran impuestos sobre la caza y la pesca y, recientemente, sobre los caballos criados para la recreación privada. Esto aclara una situación paradójica que surgió del hecho de que los perros han dejado de ser un lujo en los tiempos modernos y a menudo estaban sujetos al impuesto municipal de lujo del mismo nombre. Por otro lado, la tenencia de caballos de recreo, que todavía se considera un lujo personal, estaba (y está en la mayoría de los lugares) libre de impuestos.

Las ciudades con mucho tráfico de viajes están cobrando un "impuesto cultural y turístico" por los alojamientos en hoteles turísticos. El impuesto, a menudo denominado "impuesto por cama", es la contrapartida moderna del impuesto turístico, establecido en algunos centros turísticos desde el siglo XIX.

14 Ver OECD (2019), "Revenue Statistics 2019", Tabla 3. Este grupo incluye ocho países; la participación municipal de los ingresos fiscales totales varía mucho del 3 por ciento (Austria) al 15 por ciento (Suiza). En los países de la OCDE que no tienen un estado federal de nivel medio, la participación de las autoridades locales en los ingresos fiscales totales es, en promedio, ligeramente superior al 11%. En este caso la variación es aún mayor; en Estonia los municipios reciben sólo el 0.9 por ciento del total de los impuestos, en Suecia más del 35 por ciento. Además de los diversos grados de descentralización de las tareas gubernamentales a nivel municipal estas cifras también reflejan que los sistemas centrales de asignación en los países de la OCDE tienen una importancia muy diferente para los ingresos municipales

15 Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional no proporciona datos sobre los ingresos municipales de la mayoría de los países en desarrollo en sus "Estadísticas de las finanzas públicas (GFS)". Ver <http://data.imf.org/>.

Sin embargo, la ley de determinación de impuestos locales también tiene límites estrechos, que generalmente se especifican en los estados federados a través de la Ley de Impuestos Locales. Esto se puede ver en la larga lista de ideas impositivas que los municipios han presentado específicamente pero que no han podido implementar. Han fracasado los intentos de las comunidades individuales o de los grupos comunitarios de introducir impuestos sobre los solarium, impuestos sobre las antenas de telefonía móvil, impuestos sobre las colas, impuestos sobre los residuos de envases o incluso sobre los gatos.

Impuestos reales tradicionales

Mucho más importantes que estos pequeños impuestos al gasto y al consumo son los dos grandes impuestos municipales tradicionales, el impuesto al comercio y el impuesto a la propiedad. Ambos son los llamados "impuestos reales", originalmente están vinculados únicamente al objeto del impuesto: el negocio, la propiedad, sin tener en cuenta las circunstancias personales del contribuyente individual. Los dos impuestos reales no fueron abolidos como impuestos sobre la renta relacionados con la propiedad al introducirse el impuesto sobre la renta personal moderno por las reformas de Miquel (1891/93) en Prusia; fueron asignados a nivel municipal. El renacimiento de estos antiguos impuestos sobre la renta como fuentes de ingresos locales prevaleció posteriormente en un número cada vez mayor de países alemanes y concluyó con la reforma fiscal real de 1936, en la que a partir de entonces se asignaron a los municipios impuestos uniformes sobre el comercio y la propiedad.

En la República Federal, a partir de 1949, se otorgó al gobierno federal una soberanía legislativa competitiva sobre los impuestos reales y los municipios volvieron a tener soberanía sobre las ganancias y el derecho a aumentar las tasas. Por lo menos desde entonces, los dos principales impuestos reales se pueden considerar "tradicionalmente necesitados de reforma", porque como impuestos a la renta (objetivo) relacionados con la propiedad, se han convertido en entidades extranjeras en el sistema tributario alemán en comparación con el sistema fiscal personal más moderno. Los impuestos reales han sido objeto de demandas de reforma recurrentes regularmente durante aproximadamente medio siglo. El mismo hecho de que haya habido discusiones durante tanto tiempo, que en repetidas ocasiones han dado lugar a resultados insatisfactorios, ilustra su posición especial como los impuestos centrales de los municipios. Esto se debe a que los debates sobre la reforma tienen en cuenta, naturalmente, los diferentes intereses y los perfiles de ingresos a veces muy heterogéneos de más de 11,000 ciudades y municipios. Como es casi imposible imaginar reformas fiscales que no produzcan tanto perdedores como

ganadores, siempre se puede esperar una gran resistencia de parte de la familia municipal. En consecuencia, todos los esfuerzos para modernizar los impuestos históricos reales han sido hasta ahora lentos.

Impuesto al comercio

La controversia sobre el impuesto al comercio, por ejemplo, como observó Karl-Heinrich Hansmeyer en retrospectiva en 1997, es una "historia sin fin".¹⁶ De hecho, se puede observar bastante bien para el impuesto al comercio que la intensidad de los esfuerzos de reforma se correlaciona negativamente con sus ingresos actuales. Mientras este impuesto, que depende en gran medida de la situación económica, sea muy productivo, cualquier objeción al sistema tributario, por muy profunda que sea, no puede desencadenar un debate de reforma políticamente viable. Las demandas de reforma sólo se expresan (de nuevo) durante la recesión económica, cuando los ingresos por concepto de impuestos sobre el comercio suelen caer de forma desproporcionada. En estos tiempos, ya se han creado varias veces grandes comisiones para desarrollar o sustituir el tradicional impuesto al comercio. Hasta ahora, la economía siempre se ha recuperado más rápido de lo que podrían haberse puesto en práctica los esfuerzos de reforma. A más tardar cuando los ingresos del impuesto sobre el comercio empiecen a aumentar de nuevo, especialmente en las grandes ciudades y municipios económicamente poderosos, el antiguo impuesto se habrá rehabilitado para un número suficientemente grande de actores con veto y el debate de la reforma habrá disminuido (hasta la próxima vez).

En este contexto, sin embargo, no se puede decir que el impuesto al comercio sea completamente irreformable. De hecho, ha sufrido varios cambios en los últimos cincuenta años, que en conjunto han cambiado su carácter de "impuesto real". Tradicionalmente, el impuesto sobre el comercio se diseñó como un impuesto de sociedades que se aplica directamente al objeto de una empresa comercial y no tiene en cuenta, como los modernos impuestos sobre la renta de sociedades, el desempeño económico o incluso la existencia de una persona detrás de la empresa. Las empresas comerciales (con excepción de las profesiones liberales y de la agricultura y la silvicultura) se consideran, de acuerdo con su tamaño como receptoras de servicios municipales, las cuales son compensadas con este impuesto según un entendimiento aproximado de equivalencia. Este entendimiento postulado de rendimiento/contra-rendimiento detrás del impuesto al comercio no depende de si una empresa está generando ganancias o no: Una empresa deficiente utiliza un municipio y su infraestructura tanto como el de una rentable. De acuerdo con este principio de diseño, el impuesto al comercio original se basó en tres pilares, de los

16 Ver K.-H. Hansmeyer (1997), *Der Streit um die Gewerbesteuer, eine unendliche Geschichte*, en: *Gelebte Demokratie, Festschrift für Manfred Rommel*, Stuttgart 1997, S. 159-178.

cuales sólo uno se basó en los ingresos relacionados con las ganancias. Además de los ingresos comerciales, el impuesto originalmente también se aplicaba a los salarios y activos totales de la empresa, es decir, al capital comercial.

Fueron precisamente estos dos componentes del impuesto sobre el patrimonio los que permitieron que el impuesto sobre el comercio se considerara hostil al empleo en tiempos económicos difíciles. Las reformas de los impuestos al comercio consistieron, por consiguiente, en la abolición sucesiva de los dos elementos independientes de los ingresos; primero el impuesto sobre nómina en 1980, y luego el impuesto sobre el capital comercial en 1998. Incluso antes de eso, a partir de 1970, el efecto distributivo regional, fuertemente industrializado, del impuesto comercial se había desactivado: A cambio de la asignación de una parte de los ingresos del impuesto al comercio al gobierno federal y al estado respectivo, a los municipios se les asignó una participación del 15 por ciento del salario y del impuesto sobre la renta de sus residentes. Con este intercambio, la base de ingresos de los municipios debería estabilizarse un poco en el transcurso del ciclo económico, ya que los ingresos del impuesto al comercio fluctúan muy claramente con los altibajos económicos, como se muestra arriba.

En la medida en que se han abolido los elementos más problemáticos y solo se ha conservado el pilar más productivo y relacionado con los ingresos, el impuesto sobre la renta del comercio, el impuesto al comercio no demostró ser completamente resistente a la reforma. Todos los intentos posteriores de modernizar o sustituir este impuesto sobre la propiedad y no personal, que es ajeno a un sistema tributario moderno, han fracasado o se han agotado en correcciones más bien cosméticas. Nunca han faltado propuestas de reforma; por ejemplo, en el último gran debate de reforma se consideró que un "impuesto municipal sobre la economía" y un impuesto local sobre el valor agregado eran alternativas sistemáticamente superiores al impuesto al comercio.¹⁷

En este contexto, las conclusiones técnicas sobre el actual impuesto al comercio son claras: Como impuesto municipal con derecho a establecer la tasa impositiva en cada municipio, no hay un impuesto menos adecuado que el impuesto al comercio. Por su propia naturaleza, depende en gran medida del ciclo económico, y no sólo desde la abolición de los componentes que no dependen de las ganancias. El impuesto al comercio también está diseñado como impuesto a las ganancias corporativas, que se limita

a las empresas más grandes y también excluye las llamadas "profesiones independientes" (abogados, médicos, arquitectos y mucho más). Como resultado, la base impositiva es extremadamente dependiente del ciclo económico, y a menudo fluctúa más durante los altibajos que los beneficios económicos corporativos nacionales.

Esos impuestos solo deben recaudarse a nivel del estado central, ya que las autoridades locales descentralizadas necesitan ingresos confiables para realizar sus tareas de forma continua.¹⁸ Los ingresos procedentes del impuesto al comercio están distribuidos de forma muy desigual a nivel regional e intermunicipal (de nuevo: esos impuestos sólo deberían recaudarse de forma centralizada). , por último, desde su punto de partida, se inclina mucho a la competencia fiscal perjudicial (hoy en día, dichos impuestos solo deben recaudarse de manera coordinada a nivel europeo. Cuanto más bajo se establezcan, peor). La literatura financiera es rica en pruebas de que los impuestos locales sobre la renta en particular generan una competencia fiscal potencialmente fuerte y perjudicial, lo que claramente es a expensas de los lugares con tasas impositivas más altas. Fuest, Peichl y Siegloch están mostrando actualmente con un estudio de datos de panel econométrico profundo que, en promedio, la mitad del impuesto al comercio alemán recae sobre los empleados como una carga económica (especialmente una pérdida de ingresos). Las trabajadoras, los jóvenes y los trabajadores poco cualificados se ven especialmente afectados.¹⁹ En resumen, el impuesto al tejido es problemático desde un punto de vista financiero de todos modos, pero en principio es completamente inadecuado como impuesto municipal. Como se muestra, esto no cambia nada sobre su gran capacidad de recuperación en la práctica.

La necesidad de repensar el sistema de impuestos sobre el comercio se ilustra claramente en el mapa que muestra las tasas de contribución municipal individuales para toda Alemania en 2017 (Ilustración 8). La ilustración muestra la fuerza con la que las finanzas del estado afectan las tasas de recaudación:

- Los municipios en estados federados económicamente fuertes no necesitan altas tasas de recaudación (Baviera, Baden-Württemberg);
- los municipios económicamente débiles no pueden permitirse elevadas tasas de recaudación (Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Brandeburgo, Sajonia-Anhalt, etc.);

17 Para una descripción general ver: C. Fuest y M. Thönen (2005).

18 No hace falta decir que los niveles federales superiores también deben poder cumplir con sus tareas de manera continua, independientemente del ciclo económico. Sin embargo, a diferencia de los municipios, el gobierno federal y los estados federados pueden financiar déficits en la recesión económica, por lo que estos presupuestos pueden en principio actuar como "estabilizadores automáticos" para la política económica.

19 Ver Fuest/Peichl/Siegloch (2017), Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany, ifo Working Paper No. 241.

- La insuficiente financiación a través de las asignaciones y la compensación financiera municipal obliga a aplicar altas tasas de impuestos al comercio (Renania del Norte-Westfalia).

Este es un mal descubrimiento para un sistema de impuestos municipales en el que las finanzas municipales no deberían ser un reflejo de las finanzas del estado. Del lado positivo, la existencia continua del impuesto al comercio demuestra que también es posible vivir con un impuesto municipal problemático pero resistente si se tienen las herramientas para contener sus efectos: Compensación financiera municipal efectiva.

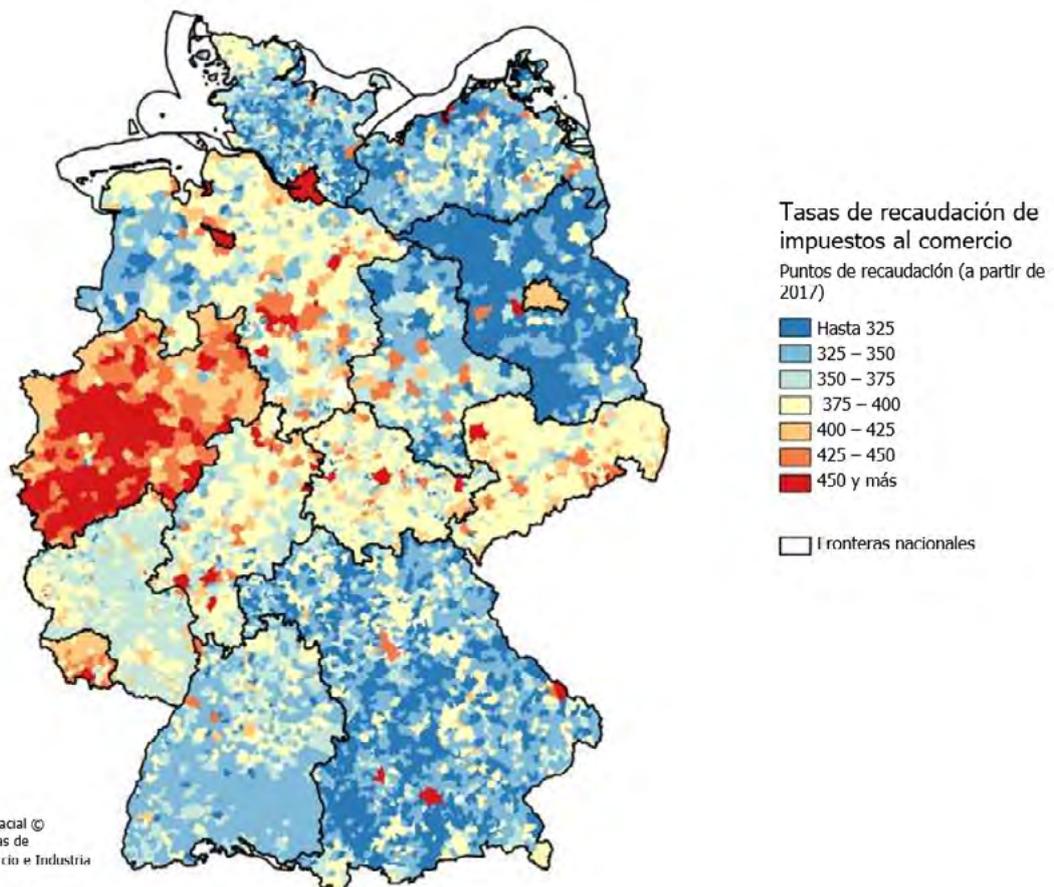
Impuesto a la propiedad

A diferencia del impuesto al comercio, el segundo impuesto real, el impuesto predial, tiene una historia que no ha sido muy turbulenta, al menos por parte de la legislatura, durante muchas décadas. Después de los breves episodios de 1961 y 1962, en los que se introdujo un impuesto sobre los terrenos edificables para la movilización de terrenos edificables adicionales como "impuesto sobre la propiedad C" junto con el impuesto sobre la propiedad A (propiedad agrícola y forestal) y el impuesto dominante sobre la

propiedad B (otra propiedad), nada digno de mención ha cambiado estructural o formalmente en este impuesto municipal durante más de cuarenta años.

Ni siquiera la unificación alemana de 1990 dio lugar a que se modificara el antiguo impuesto sobre la propiedad, aunque a partir de ese momento quedó claro, que el modelo tradicional no podía implementarse a largo plazo. Esto se debe a que el impuesto sobre la propiedad, que en principio se basa en el valor de la tierra y los bienes inmobiliarios, se basó en una premisa inviable: Todos los bienes raíces tendrían que ser reevaluados en ciclos de siete a diez años. Nunca se logró. En Alemania Occidental, los "valores estándar" de 1964 siguen utilizándose hoy en día (para edificios más jóvenes con la ayuda de una estructura de apoyo administrativo, que puede llegar a los valores reales en el mejor de los casos). En 1964, Alemania del Este estaba dominada por el socialismo económico planificado, que tenía poco interés en los "valores unitarios" capitalistas. En consecuencia, los estados federados de Alemania oriental no han utilizado nuevos valores estándar desde la unificación en 1990. Más bien, los últimos valores unitarios realmente determinados de 1935 fueron restablecidos y siguen en uso hoy en día.

ILUSTRACIÓN 8: TASAS DEL IMPUESTO AL COMERCIO – DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL 2017



No faltaron iniciativas de reforma. El gran debate sobre la reforma del impuesto a la propiedad entre 1998 y 2001 estuvo lejos del primer esfuerzo de alto nivel para reorganizar fundamentalmente este impuesto municipal. Es un gran éxito que el impuesto sobre la propiedad se reformará fundamentalmente en 2019. Sin embargo, solo fue posible gracias a restricciones externas: En la primavera de 2018, el Tribunal Constitucional Federal se pronunció sobre la implementación diferente del impuesto tradicional a la propiedad en Alemania Oriental y Occidental, es decir, el tratamiento legal desigual de hechos idénticos se consideró inconstitucional y se fijó una fecha límite para fines de 2019 para una nueva regulación conforme a la constitución.

El nuevo impuesto a la propiedad (esto es indiscutible, según lo garantiza la constitución) garantizará a los municipios individuales el derecho a determinar ellos mismos las tasas impositivas efectivas mediante tasas de tasación. Ilustración 9 ilustra la distribución de estas tasas para el impuesto a la propiedad existente.

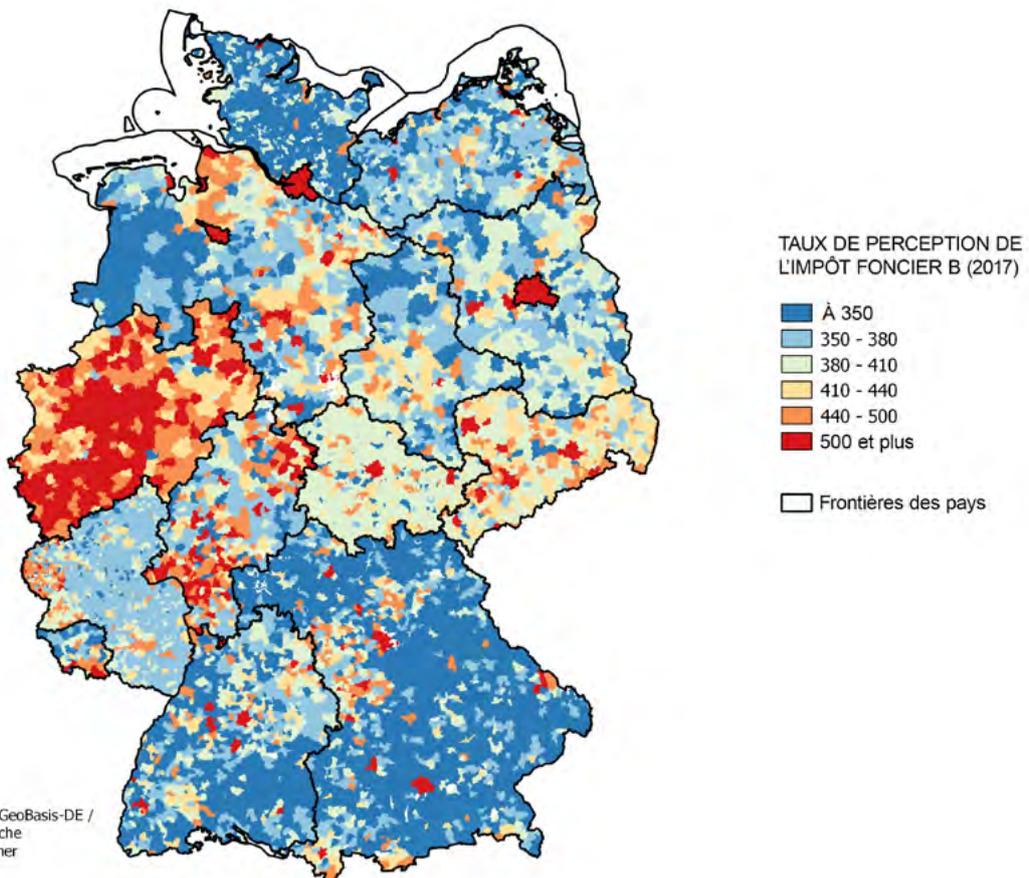
La ilustración muestra claramente la fuerza con la que las finanzas de los estados influyen en las tasas de recaudación

también en este caso. El patrón es similar al del impuesto al comercio:

- Los municipios en estados federados económicamente fuertes no necesitan altas tasas de recaudación (Baviera, Baden-Württemberg).
- Los municipios económicamente débiles no permiten altas tasas de recaudación (Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Brandeburgo, Sajonia-Anhalt, etc.).
- La financiación inadecuada a través de asignaciones y la compensación financiera municipal obliga a tener altas tasas de impuesto a la propiedad (Renania del Norte-Westfalia).

También es evidente que en algunos estados federados el rango de las tasas de recaudación es mucho más alto que en otros. La gran variación en el mapa de la tasa de recaudación puede derivarse del hecho de que el estado en cuestión es también muy heterogéneo: La proximidad espacial de las zonas rurales y urbanas, a las que siguen las zonas rurales, es muy pronunciada en algunos estados federados. En otros estados federados hay extensas regiones rurales; aquí las

ILUSTRACIÓN 9: TASAS B DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD - DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL 2017



tasas de recaudación son a menudo similares. Sin embargo, en algunos casos no se puede descartar que las decisiones sobre la tasa de recaudación de los distintos municipios no sean independientes del sistema de compensación financiera municipal en el estado respectivo. Esas interacciones son involuntarias, ya que pueden socavar la autonomía de los municipios individuales al determinar sus propias tasas impositivas.²⁰ Al mismo tiempo, en la siguiente sección III se mostrará que los ingresos fiscales de los municipios y las asignaciones de compensación financiera que los complementan están tan estrechamente entrelazados que parece difícil evitar por completo las influencias mutuas. Proteger la autonomía de los ingresos fiscales de cada municipio y, al mismo tiempo, integrarlos en un sistema de distribución justo y equitativo es un constante acto de equilibrio entre dos objetivos que no armonizan muy bien entre sí.

La reforma del impuesto sobre la propiedad adoptada en 2019 plantea un nuevo desafío a este equilibrio, el mayor de su historia. El primer gran paso se ha implementado con éxito: Se llegó a un acuerdo sobre una nueva ley de impuestos sobre la propiedad (justo a tiempo). Este acuerdo fue posible gracias a la creación de un derecho de derogación para los estados individuales. El deseo de adoptar un impuesto a la propiedad uniforme para toda Alemania había impedido un compromiso real durante muchos años. En el futuro seguirá habiendo un modelo de impuesto a la propiedad, el llamado modelo comunitario, para toda Alemania. Pero cada estado tiene derecho a implementar un modelo diferente para su propio impuesto a la propiedad. El nuevo modelo comunitario está diseñado como un impuesto a la propiedad, que debe basarse en el valor de la propiedad y el valor de los bienes inmuebles en ella. Se rechaza el reclamo de reevaluar periódicamente el valor económico real de cada propiedad. El impuesto a la propiedad actual finalmente fracasó en este reclamo. En cambio, se eligen tarifas planas simples, que se basan en valores de sitio típicos determinados estadísticamente o rentas sin gastos de calefacción. El derecho básico de cada municipio a elegir su propio índice de recaudación permanece intacto.

Esto debe aplicarse también a todos los modelos que ahora pueden implementarse de manera diferente al modelo comunitario. Si uno o más estados federados usan el derecho a la derogación, es probable que sus modelos se basen en características de construcción física y de tierra. Los impuestos territoriales ya se habían esbozado en el debate sobre la reforma como una alternativa a los modelos de impuestos a la propiedad basados en la propiedad. La disputa sobre las ventajas de un impuesto a la propiedad orientado al valor y, por lo tanto, a la riqueza en compara-

ción con un simple impuesto a la propiedad, fue provocada principalmente por dudas manifiestas sobre la viabilidad administrativa de un modelo relacionado con el activo.

Desde una perspectiva internacional, esto debe ser irritante, ya que numerosos países han dependido con éxito de los "impuestos a la propiedad" durante mucho tiempo. El hecho de que la administración tributaria alemana, de entre todos los pueblos, deba fallar debido a esta afirmación y, en cambio, contentarse con un simple impuesto a la propiedad basado en la propiedad que sería más apropiado para el siglo XVIII que para el XXI. Hay que reconocer que el temor de no poder hacer frente a los requerimientos administrativos de un modelo de valores es más fácil de entender en vista del fracaso evidente del antiguo modelo basado en valores. Pero al final no es convincente: Incluso el modelo actual de impuesto a la propiedad no fracasó porque la necesaria revalorización de todas las propiedades sujetas a impuestos habría sido objetivamente imposible. La redefinición de los llamados valores estándar cada siete a diez años es compleja, no imposible. La reevaluación periódica se omitió en última instancia debido a un cálculo (tácito) de costo-beneficio. Esto explica las diferencias desde una perspectiva internacional: En los países en los que los impuestos a la propiedad basados en el patrimonio se aplican sin problemas a largo plazo, estos suelen ser los más importantes y, a veces, incluso la única fuente de ingresos significativa a nivel municipal. Este no es el caso en Alemania: El impuesto a la propiedad tiene una participación promedio de alrededor del 12.5 por ciento en los ingresos fiscales de los municipios. Su participación en el ingreso municipal total es de solo alrededor del seis por ciento.²¹ Es evidente que el esfuerzo de recaudación proporcional para una fuente de ingresos importante, pero en el mejor de los casos de tamaño medio, se evalúa de manera diferente al de los ingresos centralizados.

Sin embargo, sería engañoso afirmar que las principales controversias sobre el modelo correcto de impuesto a la propiedad en Alemania se basaron exclusivamente de las diferentes evaluaciones de su administrabilidad. El impuesto a la propiedad basado en el valor y el impuesto a la propiedad basado en la zona tienen diferentes perfiles de impuestos. Hasta la fecha, los modelos basados en territorio siempre han sido respaldados por estados cuyos residentes tienen ingresos altos en comparación con el resto del país y en los que los valores de las propiedades están por encima del promedio y hasta muy por encima del promedio. El rechazo de los impuestos a la propiedad basados en el valor de manera externa "evita" a la propia población el acceso a impuestos más altos. Sin embargo, si se examina más detenidamente, esa relación no es sosteni-

20 Ver la sección II.C, en particular la nota de pie de página 37.

21 Estos porcentajes se calculan utilizando los datos de ingresos de la Ilustración 6 y la Ilustración 7.

ble, ya que la imposición final no está determinada por la decisión de un modelo fiscal específico a nivel estatal, sino por la tasa de contribución municipal. En este contexto, las consideraciones internas relativas a la distribución de las cargas del impuesto sobre el patrimonio entre las diferentes comunidades, ricas y menos ricas, por un lado, y urbanas y rurales por otro, desempeñan un papel.

El segundo gran desafío para el delicado equilibrio entre la protección de la autonomía de los ingresos municipales, por una parte, y la pretensión de integrar el impuesto a la propiedad en un sistema de financiación municipal equilibrado y orientado a las tareas, por otra, aún no se ha superado con la decisión de adoptar uno u otro modelo de impuesto a la propiedad. Pues en la implementación práctica, un nuevo impuesto a la propiedad (independientemente del modelo que se aplique) deberá introducirse principalmente de manera neutral en cuanto a los ingresos. En la comunicación política, es fácil entender por qué una reforma fiscal "forzada" debe dejar claro que el cambio fiscal no debe tener también como objetivo un aumento de los impuestos.

Aún no se sabe cómo se puede poner en práctica esta afirmación. Las tasas de recaudación son establecidas por las comunidades individuales de acuerdo con sus propias necesidades. El deseo de la legislatura federal de implementar una reforma fiscal neutral para los ingresos debería tener poco impacto aquí. En vista de la situación tan heterogénea que se presenta en la Ilustración 9, es difícil estimar de antemano, según los cálculos individuales, cada municipio alemán establecerá sus propias tasas de recaudación para el nuevo impuesto a la propiedad, muy modificadas. Ante esta incertidumbre, como fue el caso del impuesto al comercio, es bueno y hasta cierto punto tranquilizador que exista un instrumento para frenar las incertidumbres de los ingresos locales con un impuesto real para el financiamiento confiable de las tareas municipales: Compensación financiera municipal efectiva.

Parámetros para impuestos municipales

Aunque, como se ha descrito anteriormente, la experiencia demuestra que los dos grandes impuestos municipales de Alemania son difíciles de reformar, el largo debate sobre la reforma también tiene sus puntos positivos: Ha establecido una larga tradición de abordar sistemáticamente la cuestión de la mejora de los impuestos municipales. Un buen sistema de impuestos municipales debería poder cumplir con los siguientes criterios:²²

- **Objetivo fiscal:** El objetivo principal de un impuesto municipal es garantizar que los municipios tengan una fuente de ingresos permanente y estable para financiar sus tareas. De esto se pueden derivar varios objetivos secundarios. La demanda de un alto nivel de consistencia se traduce en el criterio de baja capacidad de respuesta económica, una debilidad importante en el impuesto al comercio. Además, los ingresos fiscales deberían aumentar positivamente, en el mejor de los casos en proporción al crecimiento económico (la "elasticidad de los ingresos" debería ser al menos igual a uno). Este impuesto permanente ofrece un ingreso real estable a lo largo del tiempo. El desarrollo de la población local también debe considerarse como uno de los determinantes esenciales del potencial de crecimiento municipal. Para muchos municipios en Alemania, los cambios demográficos (en parte debido al envejecimiento y en parte debido a la migración) se están convirtiendo en el factor estructural dominante. Hay que tener en cuenta, por tanto, la sensibilidad demográfica de la base impositiva, aunque es evidente que a largo plazo es difícilmente factible disociar el desarrollo de la población y los ingresos fiscales.
- **Autonomía financiera:** Los municipios deberían poder decidir independientemente sobre una parte significativa de sus ingresos. La autonomía de los ingresos no solo tiene la función de que los municipios reciban adecuadamente los ingresos fiscales. También se trata de fortalecer la responsabilidad de la política local hacia los ciudadanos y contribuyentes. Esto se logra al elevar los derechos o recargos sobre las principales fuentes de impuestos municipales.
- **Balance de intereses:** Como versión pragmática del principio de equivalencia fiscal, el Consejo Consultivo Científico del Ministerio Federal de Finanzas (1982) formuló el principio de la conciliación de intereses para los sistemas fiscales municipales.²³ En términos de equivalencia grupal, el objetivo es equilibrar los intereses de diferentes grupos dentro de una comunidad. Los grupos centrales aquí son la población residente, la economía local y los propietarios de viviendas y terrenos. Los servicios que benefician principalmente a un grupo deben ser financiados principalmente por este grupo. La carga financiera de los servicios públicos compartidos se repartiría en consecuencia.
- **Vinculación al poder económico local:** También es importante establecer un claro vínculo fiscal con las empresas locales para garantizar el interés en ubicar

22 Ver. C. Fuest und M. Thöne, M. (2005): Gemeindefinanzreform - Hintergründe, Defizite, Alternativen, FiFo-Berichte Nr. 1; sowie grundlegend H. Zimmermann und T. Döring (2019): Kommunal финанzen, 4. Aufl., Berlin.

23 Ver Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Bonn.

empresas en las comunidades. Sobre todo, esto no debe darse por sentado si el acuerdo de la empresa va acompañado de cargas para la población residente, por ejemplo, en forma de un aumento del tráfico. Sin incentivos fiscales para atraer a las empresas, existe el riesgo de que los municipios traten de desempeñar la función de ciudades de ocio y residenciales y dependen de otros municipios para el desarrollo de negocios.

- **Otros criterios:** Además de estos aspectos municipales específicos, un sistema de ingresos municipales también debe cumplir los requisitos generales para un sistema fiscal razonable. Esto incluye tomar en cuenta los efectos de distribución y evitar pérdidas de eficiencia. Además, se deben tener en cuenta aspectos de viabilidad práctica. En cuanto al impuesto sobre actividades económicas, la principal preocupación sería asegurar que cualquier nuevo impuesto pudiera incorporarse al sistema existente de impuestos al comercio.

Queda claro que Alemania puede ofrecer una buena base normativa para las discusiones sobre la reforma de los impuestos municipales.

Participación del impuesto municipal sobre las ventas

El tratamiento detallado de los impuestos municipales propios no debe ocultar el hecho de que los ingresos procedentes de los impuestos comunitarios también desempeñan un papel muy importante a nivel municipal. Más del 40 por ciento de los ingresos fiscales de los municipios proviene de su participación en el impuesto sobre la renta y del impuesto sobre las ventas (ver Ilustración 7).

La participación del impuesto municipal sobre las ventas es históricamente más joven y cuantitativamente más pequeña. Como se describió brevemente, el impuesto sobre el capital comercial fue abolido a partir de 1998. En sustitución, se concedió a los municipios una parte de los ingresos del impuesto sobre las ventas que ascendía al 2.2% del volumen total del impuesto sobre las ventas. El impuesto al comercio, que es hostil al empleo y, en última instancia, a los establecimientos comerciales, fue sustituido por el impuesto sobre las ventas, una fuente fiable de ingresos menos susceptible a las fluctuaciones económicas y en constante crecimiento. Estas características son muy valoradas por la gran mayoría de los municipios. No obstante, la cuota del impuesto sobre las ventas municipal sigue siendo una fuente peculiar de ingresos a largo plazo (aunque imperceptiblemente), que no está realmente relacionada con los impuestos. Al determinar las participaciones que las ciudades y municipios individuales deberían recibir en estos ingresos por impuestos a las ventas, la proporción

de los ingresos por el impuesto sobre el capital comercial "perdido" tuvo que usarse como una guía detallada para garantizar una transición sin problemas para todos.

Pero, por supuesto, tales ingresos no pueden distribuirse a largo plazo de acuerdo con un impuesto que ha sido abolido y cada vez está más distante. Se descartó una transferencia a la distribución "normal" de la participación del impuesto a las ventas en función del número de habitantes, tal como se practica para la participación estatal de este impuesto comunitario. Pues el carácter de sustitución aproximada de un componente del impuesto al comercio tenía que conservarse a largo plazo de acuerdo con la constitución (Art. 106 Párrafo 5a GG). Por consiguiente, es necesario poner en práctica una referencia local y económica permanente. Después de largas negociaciones y después de varias etapas de transición, desde 2018 se ha utilizado una clave de distribución final: El 25% se distribuye según la proporción de los ingresos por concepto de impuestos al comercio de los últimos seis años, el 50% según el número de empleados sujetos a la seguridad social (excluyendo el sector público) y el 25% según el total de los ingresos locales por concepto de empleo sujetos a las contribuciones de la seguridad social. Con esta clave de distribución, que es ajena al propio impuesto sobre las ventas, los ingresos municipales son menores en una parte impositiva propia y más asignaciones de los ingresos del impuesto sobre las ventas.

En la clave de distribución fija, sin embargo, también hay una restricción en el carácter de asignación que está relacionada con el carácter de impuestos: El Ministerio Federal de Finanzas menciona como una de las ventajas de la parte del impuesto sobre las ventas: "La participación municipal en el impuesto sobre las ventas se ha utilizado cada vez más durante varios años como canal de transferencia de los servicios federales a favor de los municipios. Esto asegura, entre otras cosas, que los recursos financieros del gobierno federal lleguen directamente a los municipios".²⁴ Sin embargo, esto sólo es adecuado para las transferencias que van a crecer a medida que aumente el poder económico de los municipios. Sin embargo, esto es poco frecuente. Con el uso del canal de transferencia del "impuesto sobre las ventas", existe una creciente necesidad de hacer correcciones posteriores a través del sistema de compensación financiera municipal para (también) dirigir la distribución primaria de los fondos del impuesto sobre las ventas, que no está diseñada para cumplir con los objetivos en la dirección correcta. Siempre y cuando se disponga de un sistema de compensación financiera eficiente, esto no es realmente un problema importante.

Con la excepción del objetivo fiscal, la cuota del impuesto municipal no cumple ninguno de los estándares de refe-

24 Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 1-2. / Ministerio Federal de Finanzas (2019), Págs. 1-2

rencia mencionados para un buen sistema fiscal municipal. Sin embargo, el impuesto sobre las ventas es una fuente de ingresos relativamente popular en los debates de reforma política. En vista de las características descritas del impuesto municipal, una expansión de su participación en el financiamiento nunca debería ser una alta prioridad. Al mismo tiempo, la participación municipal del impuesto sobre las ventas en Alemania muestra que se pueden utilizar incluso aquellas fuentes de ingresos que en realidad no son adecuadas para los municipios. Esto está garantizado por la existencia de la compensación financiera municipal, que todavía permite hacer correcciones en la distribución final de los ingresos.

Parte del impuesto sobre la renta

Después del impuesto al comercio, el componente del impuesto sobre la renta municipal es la segunda fuente de ingresos más importante para los municipios alemanes. Para los estados federados con relativamente pocas empresas comerciales, incluyendo todos los estados de Alemania Oriental, el impuesto municipal sobre la renta es, por mucho, la fuente más importante de ingresos.

Igual que el impuesto sobre las ventas, el componente del impuesto municipal sobre la renta se creó para reemplazar la pérdida de ingresos por impuestos al comercio, aquí los ingresos se trasladaron con la recaudación del impuesto al comercio a los gobiernos federales y estatales (ver arriba). Pero aquí es donde termina el paralelismo con la participación del impuesto sobre las ventas, porque la participación del impuesto municipal sobre la renta no tiene nada que ver con la asignación; se vincula directamente con los ingresos locales de sus propios habitantes (y las empresas sujetas al impuesto sobre la renta en forma de sociedades). Los municipios reciben el 15% de los ingresos procedentes del impuesto sobre los salarios y del impuesto sobre la renta y el 12% de la deducción de intereses relacionada con el impuesto sobre la renta.

Históricamente, la participación del impuesto sobre la renta de los municipios ha sido un "sustituto" de los ingresos por impuestos al comercio, pero desde el punto de vista normativo sin duda puede verse como un complemento del sistema fiscal municipal: La equivalencia fiscal en el sentido de una relación servicio / contraprestación entre el municipio y el usuario individual se limita al área de tarifas o contribuciones (ver sección II.D). En su lugar surge la idea de equivalencia de grupo, tal como fue formulada por el Consejo Asesor Científico del Ministerio Federal de Finanzas²⁵ en 1982 con el principio de equilibrio de intereses. Como ya se explicó anteriormente, los grupos centrales aquí son la población residente, la economía local y los propietarios de casas y terrenos. Lo ideal sería que cada uno de estos grupos tuviera su propio impuesto municipal, cuya tasa debería variar en el proceso democrático local. El impuesto al comercio cumple esta función para la economía local, el impuesto a la propiedad se aplica a los propietarios de viviendas y terrenos. Ambos tienen el derecho de reevaluación.

Esta tríada de tributación municipal basada en el principio de la conciliación de intereses se completa con la parte del impuesto municipal sobre la renta. El paralelismo con los dos impuestos reales llega incluso hasta el punto de que, según la Ley Fundamental, se puede determinar por ley federal que los municipios también pueden aplicar sus propias tasas de recaudación a su participación en el impuesto sobre la renta (párrafo 5 del artículo 106, frase 3 de la Ley Fundamental). Una ley federal de este tipo nunca ha entrado seriamente en el debate político.²⁶

Independientemente de esto, hoy no hay duda de que el componente del impuesto municipal sobre la renta como "tercer pilar" enriquece y estabiliza sustancialmente el sistema de ingresos.

25 Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), S. 32 ff.

26 Más allá del comprensible y débil interés político en establecer también tasas de recaudación para el impuesto sobre la renta, también existe una importante reserva sistemática contra esto: Formalmente, el impuesto a la propiedad se aplica a los propietarios de viviendas y terrenos. Pero Alemania es un "país arrendatario": El 55 por ciento de todos los apartamentos alemanes son apartamentos de alquiler, la mayoría de los alemanes alquilan, no poseen una casa. A primera vista, esta elevadísima proporción de arrendatarios en comparación con las normas internacionales es una confirmación de la tríada impositiva basada en el principio de equilibrio de intereses, ya que obviamente los residentes de un municipio y los propietarios de viviendas son dos grupos que no necesariamente tienen una gran intersección. Sin embargo, el impuesto a la propiedad se transfiere regularmente a los inquilinos; en Alemania está permitido establecer el impuesto a la propiedad explícitamente como un elemento separado de los costos de alquiler complementarios. Incluso si dicha opción de transferencia formal no necesariamente tiene que coincidir con la transferencia económica, la carga visible se transfiere al inquilino. Esto significa que el impuesto a la propiedad ya tiene el carácter de un impuesto que es influenciado de manera autónoma por los municipios y pagado por los residentes. Con este telón de fondo, la introducción de un derecho de cobro también para el impuesto sobre la renta probablemente tendría poca aceptación.

D. Tarifas, contribuciones y derechos de concesión

Una de las funciones esenciales de las autoridades locales autónomas a nivel local es el suministro eficiente de bienes públicos locales a los ciudadanos y las empresas. Además de la democracia municipal, esto requiere principalmente equivalencia fiscal: Los bienes públicos que se deciden a nivel local, que se ofrecen y son utilizados por los ciudadanos, también deben financiarse con los ingresos por impuestos o tasas generados localmente. La equivalencia fiscal en sí misma aumenta los incentivos para la participación activa en la formulación de políticas municipales. Dondequiera que la equivalencia fiscal pueda incluso garantizarse como una relación distintiva entre servicios y contraprestación entre el municipio y los residentes, se requiere financiamiento mediante tarifas. En los municipios alemanes, los ingresos procedentes de las tarifas desempeñan un papel importante de tres maneras, en términos de tarifas, contribuciones y los llamados impuestos de concesión. Los financieramente más importantes son los derechos.

Hoy en día, los **derechos** municipales se **cobran** principalmente por:

- Agua,
- aguas residuales,
- eliminación de basura y vertedero,
- limpieza de calles.

Los derechos muestran un carácter híbrido. Por un lado, están cerca de los "precios" de los servicios municipales, ya que solo pueden cubrir los costos de los servicios prestados. La subvención cruzada de otros servicios municipales a través de ingresos por derechos, que se generalizó en Alemania hasta bien entrada la década de 1980, ha sido detenida por una serie de decisiones judiciales fundamentales. Los ingresos por derechos solo pueden cumplir su propósito revelado; otras actividades municipales se financian con

impuestos o asignaciones de compensación financiera. Por otro lado, los derechos carecen de un elemento importante en los precios del mercado, pero carecen por completo de voluntariedad. Las tarifas deben calcularse como precios, pero son gravámenes obligatorios por servicios que también están asociados con una obligación de conexión y uso.

Las contribuciones son la contrapartida de las tarifas utilizadas en las inversiones municipales, que son claramente atribuibles a los posibles usuarios. A diferencia de las tarifas, la contribución no necesita ser utilizada; la posibilidad o probabilidad de uso es suficiente. Las contribuciones al desarrollo son muy utilizadas, por ejemplo: Un municipio abre un área de construcción con vías públicas, así como instalaciones de suministro y disposición. Las contribuciones para el desarrollo se recaudan por las propiedades privadas adyacentes y sus compradores. Por otro lado, las contribuciones a la construcción de carreteras están claramente en declive: Si las carreteras y las instalaciones correspondientes se renuevan o amplían por completo, también se pueden aumentar las contribuciones, que a menudo se calculan de acuerdo con la longitud del límite de la propiedad a lo largo de la carretera. Dependiendo del costo de la medida, esto puede resultar en contribuciones para propietarios individuales que imponen una pesada carga sobre ellos o los sobrecargan económicamente. Dado que tales contribuciones sobre la propiedad se convierten rápidamente en un gran "entusiasmo" en estos días, cada vez más gobiernos estatales están creando la posibilidad de no tener que recaudar dichas contribuciones.

Por último, los derechos de concesión son los que pagan las empresas públicas o privadas a un municipio (u otra autoridad local). Normalmente se trata de impuestos pagados a cambio de permitir a estas empresas colocar tuberías de electricidad, gas o agua bajo las carreteras públicas. A diferencia de las tarifas y contribuciones, los derechos de concesión son de naturaleza mucho menos soberana y, debido a su doble posicionamiento entre "derecho" y "precio", merecen un debate aún más crítico en Alemania de lo que es hoy en día este importante instrumento de financiación municipal.²⁷

²⁷ Ver Kastrop (2019).

En pocas palabras:

Lecciones para la cooperación al desarrollo

Financiando el nivel municipal

El sistema financiero municipal alemán no puede resumirse en unas pocas oraciones; eso deja claro el estudio. En cambio, los elementos potencialmente importantes se enumeran aquí desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo

Ingresos por tareas: Las finanzas municipales son el foco de este estudio. Pero el dinero no es el punto de partida. Quien hable de finanzas municipales debe comenzar con la distribución de tareas en el estado y su financiación.

Las cuestiones de financiación municipal son siempre **cuestiones de poder político**. Además de salvaguardar los derechos y responsabilidades municipales en la constitución, en la práctica los tribunales **constitucionales de fácil acceso** son importantes para garantizar la protección de las finanzas municipales basadas en principios bien equilibrados. El fundamento para ello es la garantía de autogobierno para los municipios y las asociaciones municipales según se establece en la Ley Fundamental alemana.

El principio de conectividad se ha convertido en un principio particularmente importante en Alemania en los últimos 20 años. Protege a los municipios de que se les asignen tareas adicionales desde arriba, sin ofrecer al mismo tiempo una financiación adicional adecuada.

En Alemania, la financiación municipal se basa en varios pilares que han crecido durante largo tiempo y ahora son complementarios y se apoyan mutuamente. La base está formada por **las tarifas, que crean un financiamiento de precio similar y bien aceptado** para los servicios municipales que son claramente atribuibles a los beneficiarios. El suministro de agua dulce y la eliminación de aguas residuales, la eliminación de basura y la limpieza de calles se financian casi en su totalidad mediante tarifas claramente reguladas que no permiten la financiación cruzada para otras tareas.

Los impuestos reales forman la columna vertebral de los impuestos municipales. Estos son dos viejos impuestos, impuesto a la propiedad y el impuesto al comercio. Ambos están (todavía) regulados uniformemente como un tipo de impuesto para Alemania. Pero cada uno de los 11,000 municipios alemanes tiene el derecho de determinar las tasas impositivas aplicables. Esta **libertad de recaudación** permite a los municipios influir sobre sus ingresos fiscales. Al mismo tiempo, el establecimiento de tasas impositivas propias tiene como objetivo fortalecer el vínculo entre la política local y los ciudadanos, ya que respalda la **responsabilidad** democrática y el concepto de consideración de servicios para los servicios locales.

Los **impuestos reales** en sí mismos no son los mejores modelos de buenos impuestos municipales. El **impuesto al comercio** se ha convertido en un impuesto a las ganancias muy cíclico y distribuido de manera desigual para ciertas empresas medianas y grandes en varias rondas de reformas casi inevitables. Si este impuesto no hubiera existido desde hace mucho tiempo y las grandes ciudades, en particular, no se hubieran beneficiado en gran medida de este viejo modelo, hoy no se introduciría como impuesto municipal.

El **impuesto** tradicional a la **propiedad** se había vuelto tan ineficiente e injusto a lo largo de las décadas que los tribunales más altos lo declararon inconstitucional. En 2019, se decidió un modelo sucesor para Alemania. Se llegó a un acuerdo solo porque a los estados federados individuales se les debía otorgar el derecho de adoptar su propio modelo de impuesto sobre la propiedad para sus municipios. Hasta ahora no hay experiencia práctica con esta constelación, que es inusual en Alemania, donde los impuestos más altos ya no están regulados a nivel nacional. En comparación internacional, el impuesto a la propiedad en Alemania, modelos antiguos y nuevos, es inusualmente bajo. Especialmente en los países en los que apenas hay o no hay tasas municipales independientes, los impuestos sobre la propiedad deberían ser considerablemente más altos que en Alemania.

Quizás debido a que Alemania ha tenido décadas de debates sobre la reforma de los dos grandes impuestos municipales, a menudo sin consecuencias, ha surgido una larga tradición para formular sistemáticamente los **estándares de mejores impuestos locales**. Los criterios para un buen impuesto municipal incluyen, entre otros, la alta productividad y la proporcionalidad positiva del crecimiento, el equilibrio de intereses local y la conexión con el poder económico local. No todos los criterios pueden satisfacerse con un solo impuesto. Es aún más importante que los municipios tengan una **combinación saludable** de impuestos y tarifas.

Al mismo tiempo, ha quedado claro desde hace mucho tiempo que los impuestos municipales tradicionales no son suficientes para crear una base financiera adecuada en todas partes. Durante los últimos 50 años, los municipios han estado involucrados en el **impuesto comunitario** más importante, el salario y el impuesto sobre la renta. La participación del **impuesto municipal sobre la renta** asciende a casi el 15 por ciento de la deuda tributaria de los "propios" residentes. Los municipios también participan en el segundo **impuesto comunitario** importante, el **impuesto a las ventas**, aunque solo en 2.2 por ciento.

Pero incluso el sistema tributario municipal diferenciado y adaptable individualmente solo puede ofrecer a muy pocos municipios el financiamiento con el que puedan cumplir con sus obligaciones legales y llenar de vida su autogobierno democrático. Esto requiere la **compensación financiera municipal**, que se utiliza en los trece países territoriales alemanes para complementar los niveles municipales. Son estos instrumentos de financiación y compensación (no los impuestos) los que pueden utilizarse para cumplir con la intención inicial de pensar en los servicios municipales a partir de la tarea y no del dinero. La otra sección principal de este estudio se dedica a ellos.

III. COMPENSACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN ALEMANIA

A. Introducción

En Alemania, los estados federados y los municipios en conjunto brindan una impresionante lista de servicios públicos que deben ser financiados. Dado que no todas las autoridades locales tienen sus propias fuentes de ingresos y, en consecuencia, oportunidades para proporcionar estos servicios de manera similar, existen varios pagos de compensación vertical y horizontal entre los gobiernos federal y estatal, por un lado, y entre los estados y sus municipios, por el otro. Éstas tienen por objeto asegurar el cumplimiento de las tareas respectivas complementando los recursos financieros propios existentes con transferencias que se aproximen lo más posible a las necesidades.

Primero, hay una compensación financiera entre el gobierno federal y los estados en el nivel superior. Aquí no sólo se determina la soberanía de los ingresos fiscales separados y conjuntos, sino también se establecen los pagos de compensación entre los países de altos ingresos y los de bajos ingresos. Como resultado, la compensación financiera estatal debería garantizar que cada estado individual esté financieramente equipado para cumplir con sus propias tareas y garantizar que sus municipios cumplan sus tareas de manera subsidiaria.²⁸

En ninguno de los trece estados territoriales de Alemania, los municipios pueden financiar sus tareas únicamente con sus ingresos por impuestos y tarifas. Hay una pequeña minoría de ciudades y municipios en cada estado federado que son lo suficientemente fuertes en cuanto a impuestos: estos son los llamados municipios abundantes. Para la mayoría de los municipios de cada estado, el ingreso original es insuficiente y debe complementarse con fondos del nivel estatal. Esto se hace a través de la compensación financiera municipal, que está diseñada individualmente en cada estado. En toda Alemania, estas compensaciones financieras se basan en fundamentos similares, algunos de los cuales están prescritos por la Ley Fundamental. Las técnicas de compensación financiera utilizadas también son similares; juntas forman una "caja de herramientas", con la ayuda de la cual se pueden encontrar

soluciones específicas para cada estado. Las siguientes explicaciones sobre la compensación financiera municipal en Alemania se centrarán en los principios comunes e ilustrarán su implementación concreta utilizando ejemplos individuales.

La compensación financiera municipal tiene como objetivo asegurar un financiamiento para los municipios del estado que esté al mismo tiempo orientado a tareas, económico y eficiente, preservando la libertad en el sentido de garantía de autogobierno. La compensación financiera municipal en los estados federados está diseñada como "compensación financiera vertical con un efecto horizontal". Esto significa que los municipios tienen garantizada parte de los ingresos del estado. Estos fondos se distribuyen en las ciudades, municipios y asociaciones de municipios, de tal manera que sus diferencias de ingresos se equilibren lo suficiente con el fin de lograr una financiación para todos ellos que sea aproximadamente proporcional a sus tareas. Además de las variaciones en la solidez financiera, las diversas necesidades financieras debidas a la diferenciación de las tareas y las condiciones estructurales también desempeñan un papel importante.

Es muy difícil determinar objetivamente si este financiamiento siempre tiene éxito, y en qué medida, para la satisfacción general del público, ya que ninguno de los actores en la lucha por la asignación de los escasos recursos públicos tiene un incentivo para indicar cuándo tiene suficiente. También son débiles los incentivos institucionales de los estados federados para proporcionar "desinteresadamente" la financiación adecuada de las tareas municipales antes de que se garantice la financiación adecuada de sus propias tareas. Naturalmente, cada nivel, cada autoridad local individual pone sus propios intereses en primer plano. Sin embargo, las fuertes interdependencias entre la política local y estatal generalmente aseguran que un nivel no esté completamente agobiado por el otro. Las asimetrías que persisten en el equilibrio de poder entre un estado y sus municipios²⁹ explican también por qué, en las disputas por la compensación financiera municipal, el control judicial y, acompañante y en algunos casos también preventivo, el examen científico de las finanzas municipales es de gran importancia.

28 Nuestro estudio ofrece una descripción detallada de la compensación financiera del estado: J. Bullerjahn und M. Thöne (2018), Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland. Beneficios para la cooperación para el desarrollo. GIZ Bonn / Eschborn.

29 Ver arriba la sección II.A.

B. Compensación financiera vertical

Obligación constitucional de compensación financiera

De acuerdo con la Ley Fundamental alemana, los estados federados están obligados a transferir parte de sus ingresos fiscales a sus municipios para cumplir con las tareas municipales. La implementación de la compensación financiera municipal vertical a través de una red tributaria está regulada por el Art. 106 Párrafo 7 GG: "Los municipios y las asociaciones de municipios reciben un total del cien por ciento de la participación estatal de la cantidad total de impuestos comunitarios que determinará la legislación estatal. Además, la legislación estatal determina si y hasta qué punto los impuestos estatales se pagan a los municipios (asociaciones municipales)".

Asignaciones de los estados federados a sus municipios

La Ley Fundamental no estipula qué proporción de los ingresos fiscales del estado corresponde a los municipios, es decir, de qué está compuesto el fondo de compensación financiera. Aquí se pueden concebir muchas opciones de diseño. Tanto la estructura del sistema de compensación financiera como su financiación deben ser determinadas por la legislación estatal. Esta imprecisión lleva a que el diseño vertical del sistema de compensación financiera municipal sea a menudo objeto de una intensa controversia entre un estado y su nivel municipal. Con frecuencia, estos conflictos son resueltos por los tribunales constitucionales competentes. En el caso de las cuestiones puramente verticales, los frentes de debate suelen seguir siendo relativamente claros, porque la llamada "familia municipal" (a menudo representada por los representantes de los intereses de las ciudades más grandes, las pequeñas ciudades y municipios y la asociación de intereses de los distritos) se enfrentan al estado con objetivos homogéneos.

En cuanto aparecen los aspectos horizontales de la distribución entre los distintos municipios, ciudades y distritos, los límites de las disputas se vuelven automáticamente más imprecisos. Una separación "limpia" de los aspectos puramente verticales y horizontales no es fácil, ya que los flujos financieros entre un estado y sus municipios han crecido históricamente y los aspectos verticales y horizontales se mezclan de manera compleja. Las asignaciones de un estado a los municipios no se realizan únicamente a través de los sistemas municipales de compensación financiera; incluso las "medidas compuestas" formadas con el grupo impositivo respectivo no son la única fuente de asignaciones que fluyen del estado o a través del estado a los municipios. La Ilustración 10 ofrece una visión general.

La gran variedad de sistemas de financiación municipal en Alemania también se debe al hecho de que se utilizan diferentes instrumentos para objetivos similares. Dependiendo de la legislación de los estados, ciertas tareas pueden financiarse fuera o dentro del fondo de compensación financiera. La compensación financiera municipal en el sentido más estricto también se puede financiar a través de asignaciones clave para una tarea específica. O esta tarea se financia a través de asignaciones específicas o de demanda, que se toman de la cantidad compuesta, pero se ejecutan en paralelo con las asignaciones clave. Esto significa que los tipos de asignaciones estatales a los municipios que se muestran en la Ilustración 10 son en parte, no del todo, sustitutivos.

Además, el diseño del segundo nivel horizontal de financiamiento municipal forma un ciclo de retroalimentación constante hacia el nivel vertical ascendente: Dado que hay asignaciones desde el nivel estatal no solo a través de la cantidad compuesta, sino también en canales separados, las respectivas asociaciones fiscales no tendrán que verse iguales en la comparación estatal para producir resultados similares para las transferencias.

ILUSTRACIÓN 10: TIPO DE ASIGNACIONES ESTATALES A LOS MUNICIPIOS

Asignaciones de los estados federados a sus municipios		
Dentro de la compensación financiera (cantidad compuesta – Verbundmasse)		Fuera del fondo de compensación financiera
Asignaciones clave → KFA en sentido estricto	Asignaciones por objetivos Asignaciones por necesidad	Reembolso de gestión de pedidos. Otras asignaciones de estado
		Reembolsos remitidos del gobierno federal / UE
∅ aprox.15% del estado		
∅ aproximadamente 30% de los ingresos del estado		

Representación propia.

Asociación tributaria obligatoria y opcional

¿Cómo son ahora las asociaciones tributarias entre los estados federados y sus municipios? La Ley Fundamental deja a los legisladores estatales un amplio margen de maniobra en términos del diseño específico. En lo que respecta a la financiación municipal, hay dos cuestiones de importancia primordial en este caso: ¿Qué ingresos fiscales de los estados federados fluyen en qué proporción a la cantidad compuesta? ¿Y cómo se dinamiza o estabiliza esta cantidad compuesta³⁰ en el tiempo?

La llamada "asociación fiscal obligatoria" se refiere a los ingresos fiscales que los estados federales y sus municipios tienen que compartir. Según la Ley Fundamental, se trata de los ingresos de los estados procedentes de los impuestos comunitarios, es decir, del impuesto sobre la renta y el salario, del impuesto sobre las ventas y del impuesto de sociedades. Estos ingresos fiscales se consideran agrupados, de los cuales a las cantidades compuestas fluyen entre el 12.75 por ciento (Baviera) y el 23 por ciento (Baden-Württemberg), entre otros. Estas diferencias en la asociación tributaria obligatoria se compensan parcialmente con participaciones opuestas en la "asociación tributaria opcional".

Esto se debe a que muchos estados federados han decidido dar a su familia municipal una parte de otros ingresos del estado. La forma más amplia de participación en los ingresos a partir del impuesto sobre la transferencia de bienes inmuebles. En la mayoría de los estados federados, la familia municipal también participa en los ingresos del plan de compensación financiera de los estados federados procedentes de las asignaciones suplementarias federales y de los fondos de compensación del impuesto sobre los vehículos de motor.³¹ La participación en el reparto del impuesto sobre el comercio y el impuesto sobre sucesiones todavía está bastante extendida, pero bastante heterogénea.³² Dado que estas contribuciones a los distintos impuestos se implementan en su mayoría a través de proporciones muy diferentes, una comparación de los diversos agregados sólo es concebible si finalmente se agregan todos.

Pero incluso en conjunto, tal comparación, por ejemplo, como una "cantidad compuesta por habitante", difícilmente sería útil por dos razones. Por un lado, los mecanismos municipales de compensación financiera son mecanismos de financiamiento complementario para municipios y distritos. Existen diferencias significativas entre los estados federados en la recaudación tributaria primaria del nivel

ILUSTRACIÓN 11: DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS MODELOS DE COMPENSACIÓN FINANCIERA VERTICAL POR ESTADO

Estado	Modelo de compensación financiera vertical
Baden Württemberg Baviera Baja Sajonia Renania del norte- Westfalia Sarre	Sistema de cuotas compuesto puro
Brandeburgo Schleswig-Holstein	Sistema de cuotas compuestas con requisitos de simetría
Hesse (desde 2016) Renania-Palatinado (desde 2007)	Modelo de estabilidad
Mecklemburgo-Pomerania Occidental (desde 2002) Sajonia (desde 1996) Turingia (desde 2014)	Principio de uniformidad
Sajonia-Anhalt (desde 2010)	Modelo de demanda

Fuente: Representación propia basada en Hummel / Lamouroux / Thöne (2018).

30 El uso del idioma es diferente: Con frecuencia la "cantidad compuesta" es la participación municipal de la asociación tributaria. Por otro lado, en algunas leyes nacionales, la totalidad de los fondos a los que se aplica la cuota compuesta se denomina "cantidad compuesta". Aquí usamos la convención anteriormente mencionada.

31 Este antiguo impuesto estatal ahora recae en el gobierno federal, que compensa a los estados por su pérdida de ingresos.

32 Ver Lenk/Hesse (2013), p. 33.

municipal.³³ En las regiones económica e impositivamente fuertes, la necesidad de aumentar los ingresos municipales mediante la compensación financiera es menor que en las regiones con impuestos débiles. Además, la división de tareas entre el nivel estatal y el nivel local no es la misma en todos los estados federados. Por ejemplo, muchos servicios sociales son proporcionados por las autoridades municipales en algunos estados, pero en otros lugares por los propios estados. Estas diferencias en los "niveles de municipalización" de los beneficios sociales y algunas otras tareas también requieren diferentes asignaciones financieras verticales entre los estados y municipios.

Modelos para la compensación financiera vertical

Para la relación financiera vertical de un municipio con su respectivo estado, la comparación con los estados vecinos suele ser menos pertinente que la cuestión de los principios con los que diseña la propia compensación financiera vertical para garantizar una asignación de fondos justa y dinámica orientada a las tareas a lo largo del tiempo. En la Ilustración 11 se presenta un panorama general de los modelos que se utilizan actualmente.

En principio, en Alemania se utilizan actualmente cuatro modelos diferentes de compensación financiera vertical. La determinación del monto de la compensación financiera se basa en un modelo de cuotas compuestas, según un modelo de continuidad, según el principio de uniformidad o según un modelo de demanda.³⁴

Modelo de cuotas compuestas

El **modelo de cuotas** compuestas sigue siendo el más utilizado hoy en día. Fija el fondo de compensación financiera como una proporción de la base compuesta. La base compuesta se constituye con la forma obligatoria y la forma específica de cada estado de la asociación tributaria facultativa. Las tasas compuestas proporcionales se utilizan para determinar qué parte de los ingresos del estado se transfiere a los municipios. En el sistema puro de cuotas compuestas, esto significa que la cantidad compuesta de la compensación financiera fluctúa en el curso del ciclo económico por encima de las tasas compuestas fijas a largo plazo, igual que el ingreso estatal. Al menos en lo que se refiere a la cantidad compuesta, los ingresos municipales y estatales se desarrollan de manera análoga.

Sistema de cuotas compuestas con requisitos de simetría

En el caso de los dos estados que han complementado el sistema de cuotas compuestas con un **requisito de simetría**,

el análisis va considerablemente más allá: Aquí no solo se consideran los ingresos de la asociación tributaria, sino también el ingreso regular total del estado y del nivel municipal (sin deuda). Además, también se incluyen las cargas derivadas del cumplimiento de las tareas a ambos niveles. Esto se basa en la comprensión de una distribución simétrica de los recursos financieros, en la que no sólo se equilibran las diferentes dinámicas de ingresos entre los niveles, sino también los cambios en la utilización de los servicios públicos municipales y estatales. Si los coeficientes de simetría desarrollados científicamente especialmente para estos estados se desvían demasiado del valor ideal de equilibrio vertical perfecto, la legislatura estatal tiene motivos para cambiar la cuota compuesta utilizada.

Modelo de estabilidad

Una forma ampliada del sistema de cuotas compuestas es el **modelo de estabilidad**, que se utiliza en Renania-Palatina y Hesse. El objetivo es estabilizar los ingresos municipales compensando las posibles fluctuaciones en la cantidad compuesta, que está expuesta fundamentalmente a las fluctuaciones económicas de los impuestos comunitarios. Las posibles fluctuaciones en la cantidad compuesta son absorbidas por un fondo de estabilidad. De esta manera los déficits se pueden compensar y el fondo se puede llenar en tiempos de superávit. Los nueve años financieros anteriores se establecen como una ruta de crecimiento para el monto total de estabilización.

Principio de uniformidad

A diferencia del sistema de cuotas compuestas, la aplicación de un **principio de uniformidad** tiene en cuenta no solo los ingresos estatales sino también los ingresos municipales. En el cálculo del importe de la compensación financiera se tiene en cuenta una evolución positiva de la renta municipal con factor negativo. La tasa de compensación surge de manera endógena del desarrollo del ingreso en ambos niveles. Al igual que en el contexto del sistema de cuotas de compuesta, se pueden concebir diferentes opciones de diseño con respecto a las proporciones fijas de los impuestos estatales entrantes al determinar la base compuesta. El principio de uniformidad crea un vínculo explícito entre los desarrollos financieros a nivel estatal y municipal y una distribución de riesgos implícita más clara: Si los ingresos de un nivel aumentan más, esto tiene un efecto positivo en el otro nivel. Este argumento teóricamente convincente a favor de un principio de uniformidad sólo tiene un efecto real significativo si los impuestos municipales y estatales se desarrollan independientemente uno del otro. Sin embargo, por regla general, el desarrollo de

³³ Incluso si la abundancia es un fenómeno que se limita a comunidades individuales en todos los estados.

³⁴ Ver lo siguiente: Hummel / Rauch / Gerhards / Thöne (2015).

los ingresos es similar, de modo que el efecto de considerar los ingresos municipales suele ser pequeño.

Sistema de demanda

En Sajonia-Anhalt, el monto de la compensación financiera se determina mediante un **sistema de demanda**. Esto se basa en las tareas municipales y el gasto inducido por ellas para permitir que las tareas se realicen a nivel municipal. La asignación financiera mínima se incrementa en función de las capacidades del estado. El nivel del monto de compensación financiera se determina anualmente. La implementación de un sistema de requisitos requiere una extensa recopilación de datos y una actualización continua con el fin de determinar los costos de las áreas de responsabilidad individuales y comparar los gastos y los ingresos.

Adecuación de la financiación más allá de los modelos individuales.

Como quedó claro, las diferencias sistemáticas entre los modelos conllevan ventajas y desventajas instrumentales. No existe una determinación "objetivamente correcta" de la cantidad compuesta desde un punto de vista científico. Cada sistema puede, con un diseño apropiado y una revisión periódica, garantizar una distribución justa. En última instancia, el criterio para evaluar la adecuación de los recursos financieros es la división de tareas entre el estado y los municipios. Generalmente no existe una jerarquía en el valor de las tareas entre los niveles estatales y municipales; se consideran equivalentes. Por lo tanto, la división de tareas y la financiación a nivel estatal y municipal solo se pueden ver y evaluar juntas. El monto de compensación financiera determina qué parte de los recursos financieros del estado se pone a disposición del nivel municipal. Esto a su vez depende de la distribución vertical de las tareas. Por lo tanto, el monto de compensación financiera es, en última instancia, la variable central para garantizar la justicia distributiva vertical.

C. Compensación financiera horizontal

Fijación legal de la compensación financiera

Con la estipulación legal de la compensación financiera vertical, se establece automáticamente el monto financiero que se usará para la compensación financiera municipal. El sistema de compensación financiera horizontal, que también está establecido por ley, se basa en este monto de compensación financiera. Estos dos principios centrales se establecen juntos en una ley de compensación financiera, de modo que cada municipio individual sabe de antemano qué normas de compensación financiera se le aplicarán, y de la misma manera, a todos los demás municipios del estado. La mayoría de los estados federados utilizan **leyes de compensación financiera (FAG)** que se aplican indefinidamente. En sus estructuras básicas, estas leyes deben ser consistentes y predecibles. Para poder reflejar los últimos avances y requisitos, las leyes de compensación financiera de la mayoría de los estados se adaptan periódicamente. El estado federal más grande, Renania del Norte-Westfalia, ha llegado hace mucho tiempo a la conclusión de aprobar una nueva ley de financiación municipal (GFG) cada año. La diferencia con las otras FAG es puramente externa; también en Renania del Norte-Westfalia las bases de la compensación financiera municipal se mantienen relativamente estables en el tiempo.

Al fijar legalmente la pieza central de la financiación municipal en cada uno de los estados territoriales alemanes, queda claro para cada municipio antes del comienzo del ejercicio financiero en qué condiciones y ante qué criterios recibirá los fondos de la compensación financiera municipal. Las condiciones son transparentes y en su mayoría comprensibles con base en parámetros estadísticos; los criterios se aplican de forma indiscriminada a todos los municipios. Esto asegura que los ingresos de la compensación financiera municipal fluyan con la misma libertad y sin compromiso político hacia el nivel estatal como sus propios impuestos municipales. Incluso si los municipios no abundantes dependen económicamente del sistema de compensación financiera; políticamente, las ciudades, municipios y distritos individuales no dependen de la buena voluntad del gobierno estatal o de la legislatura estatal. De acuerdo con estándares objetivos, las constelaciones idénticas (municipios comparables) se deben tratar por igual en estas leyes; no hay lugar para la mejor o peor posición de los municipios cuyo liderazgo político está cerca o en oposición a un gobierno estatal.

Esto no excluye por completo la posibilidad de que una ley de compensación financiera municipal, al elegir sus normas de distribución, pueda favorecer relativamente a ciertos grupos de municipios y perjudicar a otros. La compensación financiera municipal no solo tiene que tratar las igualdades de la misma manera. Para ser justos, también tienen que tratar las desigualdades de manera desigual. Esta es una

puerta de entrada para los beneficios grupales. La distinción entre qué trato desigual es exactamente correcto y apropiado, qué trato desigual, por otra parte, conduce a una ligera ventaja o desventaja de ciertos grupos, es objetivamente difícil de hacer. Los gobiernos estatales, cuyo electorado está particularmente bien representado en las zonas rurales, tiene fama de implementar compensaciones financieras que están a expensas de las zonas urbanas y viceversa. Pero aquí también hay límites estrechos. Porque es precisamente la cuestión de si el desigual fue tratado de manera adecuada o inapropiada de manera desigual, ahí es donde comienzan la mayoría de las quejas contra las leyes municipales de compensación financiera, las cuales son impugnadas ante los tribunales constitucionales estatales. Dado que cualquier intento de implementar un trato preferencial más que sutil a ciertos subgrupos de la "familia municipal" de un estado en el sistema de compensación financiera daría lugar a una previsible revisión judicial y científica, la protección contra la discriminación arbitraria o política mediante la definición jurídica de la compensación financiera horizontal está también bastante arriba en esta dimensión.

Muchas exigencias de la compensación financiera

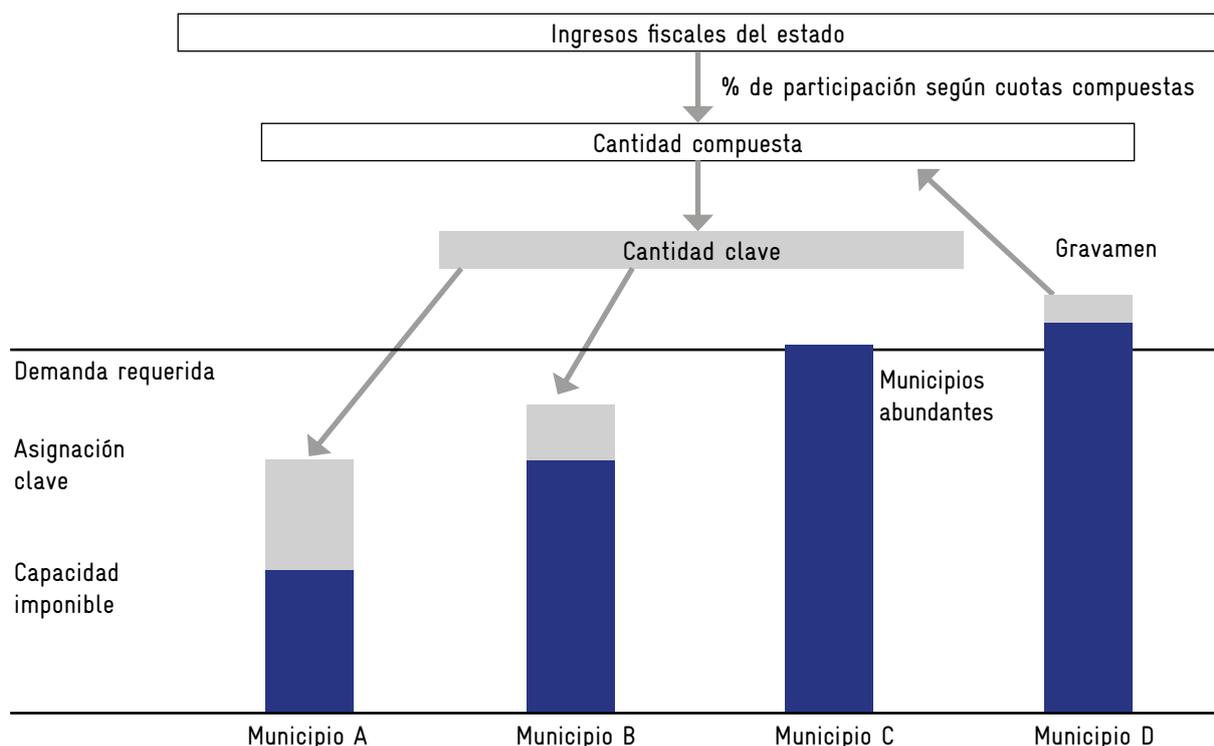
Esta garantía de trato justo y arbitrario para cada municipio, para cada ciudad y para cada asociación de municipios es un requisito clave, a veces dado por sentado como algo natural, para que la compensación financiera municipal pueda cum-

plir su tarea, es decir, garantizar el financiamiento para los municipios de un estado que al mismo tiempo:

- Está orientado a tareas
- es económico y eficiente
- preserva la libertad en el sentido de garantía de auto-gobierno y principio de subsidiariedad
- es redistributivo en la creación de condiciones de vida equivalentes
- es confiable y
- transparentes.

No es fácil en ningún país ni para ninguna ley de compensación financiera cumplir al mismo tiempo con estos **complejos requisitos**. Más que con compensación financiera vertical entre el estado y la totalidad de los municipios, como se verá más adelante, es sobre todo la exigencia de transparencia la que entra en conflicto con los requisitos anteriores. Las compensaciones financieras horizontales, que deben estar basadas en tareas, ser eficientes, salvaguardar la libertad y se redistributivas, se pueden diseñar de manera confiable por medio de su fijación legal. No pueden diseñarse para que sean simples y al mismo

ILUSTRACIÓN 12: MECANISMO BÁSICO DE COMPENSACIÓN FINANCIERA HORIZONTAL



tiempo de máxima transparencia. La complejidad de las formas municipales de organización y las tareas municipales representa un obstáculo para las soluciones simples, inapropiadamente simples en comparación con la realidad que se quiere comprender. Lo más importante aquí son los esfuerzos para lograr la mejor transparencia posible y eliminar la complejidad innecesaria que ha surgido con el tiempo. Esto suele ser mucho mayor que la complejidad de la compensación financiera horizontal real.

Asignaciones clave

Porque básicamente toda la compensación financiera municipal en Alemania se basa en un mecanismo similar. Una vez que se ha determinado la cantidad compuesta vertical, la mayor parte de esta cantidad se distribuye entre los municipios de los estados de acuerdo con una clave. El uso de tales **asignaciones de clave** es completamente libre. Se acercan más a sus propios ingresos fiscales. A diferencia de las asignaciones de propósito, las asignaciones clave por lo tanto armonizan bien con el objetivo de proteger el autogobierno local y la libertad.

Un municipio recibe asignaciones clave si sus necesidades financieras, determinadas de conformidad con la ley de compensación financiera son mayores que su propia capacidad imponible, que se calcula a partir de los ingresos de los impuestos comunitarios y los ingresos fiscales reales normalizados. La diferencia entre el contribuyente y la cifra de la capacidad imponible es siempre proporcional, pero inferior al 100 por ciento. Esto asegura que las comunidades más pobres reciban relativamente las asignaciones más importantes. Esta redistribución conduce a una reducción de las diferencias iniciales en los niveles de impuestos.

Tasas de compensación

Al mismo tiempo, sin embargo, **las tasas de compensación** que son consistentemente inferiores al 100 por ciento aseguran que no haya nivelación de las **diferencias** iniciales de solidez financiera. Algunos estados utilizaron tarifas de compensación escalonadas, en las que en la primera etapa se logra un nivel mínimo de financiación cubriendo realmente el déficit en un 100% por debajo de una relación muy baja entre la capacidad imponible y la demanda medida. La tasa de compensación final, que también es decisiva para la asignación de fondos en el sistema de dos etapas, es más baja, dependiendo del estado, entre el 50 y el 90 por ciento, según el estado. Esto desacelera la función redistributiva para no socavar los incentivos para mantener sus propias fuentes de impuestos (desarrollo y explotación de su propio potencial de ingresos). La prohibición de nivelación asegura que los municipios financieramente

débiles no se encuentren en una mejor posición que los municipios financieramente fuertes.

Si la capacidad imponible de un municipio está por encima de la medida de la demanda, este municipio abundante no recibe ninguna asignación clave. En algunos estados sigue siendo lo mismo: Las ciudades y comunidades abundantes no reciben nada del mecanismo clave, pero no tienen que renunciar a ninguna parte de su elevada solidez financiera. Esto significa que la compensación financiera municipal sigue siendo una compensación financiera puramente vertical con un efecto horizontal, porque solo los fondos provistos verticalmente con la cantidad compuesta logran el ajuste (parcial) de las diferencias de solidez financiera.

Abundancia y compensación financiera

Mientras tanto, varios estados también están utilizando **gravamen por abundancia** en su compensación financiera municipal: Aquí, se deduce un porcentaje de la diferencia entre la cifra de medición de la capacidad imponible (más alta) y la cifra de medición de requisitos (más baja) como gravamen y, por lo general sumado al monto de compensación financiera. En la mayoría de los casos, el gravamen por abundancia solo comienza después de una exención, por lo que este gravamen no se debe pagar cuando la capacidad imponible se encuentra ligeramente por encima del índice de requisitos. Las tarifas de gravamen siempre están notablemente por debajo de la tarifa de compensación utilizada. Por tanto, no existe una tarifa lineal uniforme que se aplique por igual a los beneficiarios y deudores, como en el sistema de compensación financiera de los estados federados alemanes. Sin embargo, la compensación financiera municipal cambia a compensación financiera mixta vertical-horizontal (con efecto horizontal) mediante el uso de un gravamen por abundancia.

Esto también aplica a los dos estados que no utilizan gravamen por abundancia sino gravámenes por **compensación financiera**. Los gravámenes de compensación financiera que no son gravámenes por abundancia se pueden encontrar en Baden-Württemberg y Renania-Palatinado. En este caso, la capacidad imponible municipal (Renania-Palatinado) o la capacidad imponible más las asignaciones clave recibidas el año anterior (Baden-Württemberg) y no el excedente fiscal municipal forman la base del gravamen. Mientras que en Renania-Palatinado solo se utilizan para el gravamen los municipios con un poder fiscal superior a la media, en Baden-Württemberg todos los municipios (y distritos) están sujetos al gravamen. Esto da como resultado un volumen de gravamen considerable: De los aproximadamente 16.4 millardos de euros que se espera que el estado de Baden-Württemberg distribuya a los municipios en 2019 mediante el sistema de compensación financiera y

otros mecanismos, alrededor 4.4 millardos procederán del gravamen de compensación financiera que se recaudará de los municipios.³⁵

Capacidad imponible

El tipo, alcance y sobre todo la idoneidad de la asignación de fondos a través del mecanismo clave depende fundamentalmente de las dos variables que se comparan en la compensación descrita: La capacidad imponible del municipio, por un lado, y sus necesidades financieras, determinadas de acuerdo con el mecanismo de compensación financiera, por otro.

La **capacidad imponible de** un municipio en la FAG se calcula en todos los estados federados con el mismo principio básico: Los ingresos municipales de los impuestos comunitarios, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas, se suman a los ingresos normalizados artificialmente del impuesto sobre la propiedad y el comercio. Los impuestos comunitarios toman directamente el 100 por ciento de los ingresos locales en casi todos los estados federados. Sólo tres estados establecen que una proporción de estos ingresos (entre el 65 y el 90 por ciento) se destine a este fin.

En el caso de los dos impuestos reales, los municipios tienen el derecho, garantizado por la Constitución, de controlar ellos mismos el nivel de la carga fiscal local por medio de las tasas de recaudación. Si los ingresos reales del impuesto a la propiedad y el impuesto al comercio se estiman en la métrica de la capacidad imponible para el KFA después de aplicar la tasa real, esta ley tributaria se neutralizaría casi por completo "al revés": El aumento de los ingresos mediante el aumento de las tasas de recaudación se consideraría en gran medida una capacidad imponible que reduce las asignaciones, mientras que la reducción de los ingresos mediante recortes fiscales se compensaría en gran medida en el KFA con un aumento de las asignaciones. Además de socavar la autonomía de los ingresos para los impuestos reales, también se establecerían claros incentivos falsos, ya que todos los municipios tendrían buenas razones para reducir aún más sus tasas de recaudación y confiar en la compensación a través de la compensación financiera.

Para evitarlo, los ingresos fiscales reales se ajustan al efecto de la tasa de recaudación del FAG dividiendo los ingresos del impuesto al comercio entre la tasa de recaudación local y multiplicándolos por una tasa de recaudación uniforme de "nivelación" o "normalización" especificada por la FAG. El mismo procedimiento se utiliza para el impuesto sobre la propiedad A y el impuesto sobre la propiedad B. Como resultado, se generan cifras "ficticias" de recaudación de impuestos para el KFA, que proporcionan una buena imagen del poder estructural de los ingresos fiscales de un municipio y, al mismo tiempo, dejan los ingresos adicionales o reducidos resultantes de las propias decisiones del municipio sobre la tasa de recaudación totalmente en manos del municipio.³⁶

Requerimientos financieros

Los **requisitos financieros** que se evalúan para un municipio en el sistema de compensación financiera son mucho más difíciles de determinar. Sin exagerar, se puede decir que en la mayoría de los estados federados esto a veces se acerca a "una ciencia en sí misma". El objetivo es determinar una cifra de medición de la demanda monetaria (a veces también denominada "cifra de medición inicial") para cada municipio, que se compara con la cifra de medición de la fuerza fiscal respectiva, de modo que la cantidad clave para las asignaciones clave, que se proporciona mediante la equalización financiera vertical y las posibles asignaciones de abundancia, siempre se agota por completo.

Estos dos simples requisitos matemáticos (a) "monetario" y (b) "completamente agotados" se resuelven mediante la llamada **cantidad básica**. Se trata de un multiplicador monetario que se calcula para cada año de compensación financiera, de manera que los recursos financieros disponibles para satisfacer las necesidades (la suma de las cifras fiscales normalizadas y el monto de compensación financiera) se usen con precisión.

La situación es diferente con el índice estructural de demanda municipal individual, que se multiplica por esta cantidad básica. Este indicador, generalmente denominado **enfoque general**, debe capturar lo que constituye las necesidades financieras relativas de un municipio en comparación con todos los demás municipios del estado. Por lo tanto, el enfoque

35 Información del Ministerio de Finanzas de Baden-Württemberg (2019).

36 La selección de la tasa de estandarización correcta y su actualización a lo largo del tiempo es un desafío mayor en la práctica de lo que puede parecer a primera vista, ya que hay que tener en cuenta las inminentes repercusiones de las tasas de gravamen teóricas en la política de tasas de municipales (ver Lenk/Hesse/Lück, 2013). Impulsados por el trabajo sobre compensación financiera municipal en Renania del Norte-Westfalia, Hummel y Rauch (2016) muestran en un análisis causal empírico que las tasas de recaudación ficticias utilizadas en la nivelación fiscal para la normalización tienen un efecto retroactivo involuntario, aunque claro, en las tasas de recaudación elegidas por los distintos municipios: Muchos municipios utilizan las tasas de estandarización como guía: Después de un aumento en la tasa de recaudación ficticia, se puede observar regularmente que numerosos municipios aumentan sus propias tasas de recaudación en consecuencia, siempre que anteriormente fueran más bajas. Si las tasas de recaudación ficticias se aplican como el promedio actual, esto puede llevar a una conclusión circular, lo cual es muy indeseable. Especialmente en épocas y/o en estados federados en que las tasas de recaudación tienden a aumentar de todos modos por razones fiscales originales, este efecto de auto refuerzo puede contribuir a una "espiral de tasas de recaudación". Un legislador que reconozca este efecto psicológico financiero lo tendrá en cuenta, incluso sin aprobarlo, en la compensación financiera municipal.

general debe describir de la manera más objetiva posible qué factores pueden representar las necesidades financieras municipales que resultan del cumplimiento económico de sus tareas (incluidas las tareas de autogobierno libremente elegidas).

Enfoque principal y clasificación de la población

El indicador más cercano y también más utilizado para las necesidades financieras de un municipio es el tamaño de la población. En todos los estados federados, el número de habitantes está en el centro de la evaluación de necesidades, es la base del **enfoque principal**. Sin embargo, solo tres de los trece países territoriales utilizan la última información disponible sobre la población de un municipio como enfoque principal. Por otro lado, en diez estados federados, la población de los municipios se "perfecciona" con un multiplicador, de modo que los municipios más grandes reciben una mayor demanda per cápita que los más pequeños. Esto llega tan lejos que, en el caso extremo de Sajonia, un habitante de la ciudad más grande con 1990% cuenta casi el doble que un habitante del país. Las principales escalas de los distintos estados, que normalmente no son lineales, se muestran con sus valores iniciales y finales en la Ilustración 13.

El hecho de que a los municipios se les otorgue un requisito financiero que aumenta desproporcionadamente a medida que crecen, no es de ninguna manera evidente. Desde el punto de vista económico, los lugares más grandes

deberían tener en realidad menores necesidades financieras per cápita si pueden lograr economías de escala (economies of scale) en la prestación de servicios públicos. En realidad, esto puede esperarse de la creación de servicios públicos idénticos por parte de municipios grandes y pequeños.

En los estados federados alemanes, la "mayor ponderación del número de habitantes" en realidad tiene otros patrones de justificación, algunos de los cuales se remontan a la historia: En 1932, Johann Popitz, que más tarde se convirtió en Ministro de Finanzas de Prusia, presentó la tesis del habitante "canalizado" (urbano) con base en un análisis de los gastos municipales en 1928. Según Popitz, el requerimiento financiero per cápita en las ciudades era mayor que en el campo, porque la ciudad necesitaba infraestructura y servicios que en el campo eran superfluos. Esto significaba, entre otras cosas, calles pavimentadas, alcantarillas y alumbrado público. En el mismo año 1932, el alto funcionario Arnold Brecht formuló su "Ley del paralelismo progresivo entre gastos y concentración de población". Atribuyó el aumento de los gastos observados en los grandes pueblos y ciudades principalmente al aumento de los costos en las ciudades, por ejemplo, los costos de la propiedad o el aumento de los salarios de los funcionarios públicos en ese momento. Ambos patrones de discusión fueron muy poderosos en su tiempo y pronto dieron forma a las finanzas municipales en el Reich alemán.

Hoy en día, cuando se critican y rechazan la "mayor ponderación del número de habitantes", se sigue haciendo

ILUSTRACIÓN 13: PRINCIPALES ESCALAS DE ENFOQUE EN LA COMPENSACIÓN FINANCIERA DE LOS ESTADOS FEDERADOS.

Estado	Escala residencial		
	de	a	por habitante
Baviera	112 %	150 %	500.000
Baden-Württemberg	100 %	186 %	600.000
Brandeburgo	100 %	130 %	55.000
Hesse	107 %	158 %	50.000
Baja Sajonia	100 %	180 %	500.000
Norte de Rhine-Westphalia	100 %	142 %	615.500
Sarre	104 %	133 %	200.000
Sajonia	100 %	190 %	100.000
Sajonia-Anhalt	100 %	130 %	60.000
Turingia	100 %	150 %	200.000
Mecklemburgo-Pomerania Occidental		sin escala residencial	
Renania-Palatinado		sin escala residencial	
Schleswig-Holstein		sin escala residencial	

Representación propia basada en Zimmermann/Döring (2019).
Datos: Leyes de compensación financiera de los estados federados.

referencia a las anticuadas y obsoletas “Leyes de Brecht-Popitz”. De hecho, ya no es el caso en Alemania, pues en el campo no se necesitan alcantarillas, plantas de tratamiento de aguas residuales o incluso carreteras pavimentadas que estén iluminadas por la noche. El costo desproporcionadamente alto de los servicios públicos solo puede hacerse plausible con ejemplos específicos (por ejemplo, en el transporte público, metro urbano versus transporte en autobús rural). Un argumento mucho más importante que habla a favor de las escalas de residentes y los conceptos de necesidad detrás de ellas es la estructura espacial habitual, que asigna servicios locales centrales adicionales a los municipios y ciudades a medida que crecen en tamaño. Cuanto más grande es una ciudad, más servicios diferenciados ofrece en muchas áreas (cultura, economía, salud...), también para los lugares más cercanos o más lejanos.

No es sorprendente, que, a pesar de este argumento persuasivo, las escalas en la población sean criticadas repetidamente. Porque la crítica principal de esto no se dirige contra el uso básico de tales escalas, sino contra su diseño específico, es decir, la cantidad de perfeccionamiento y el curso específico de la escala. Aquí se asume un argumento circular: Tras décadas de utilizar las principales escalas, no es posible sacar conclusiones sobre el desarrollo de la demanda simplemente por el hecho de que el gasto crece desproporcionadamente con el tamaño de la ciudad. También puede ser simplemente el resultado de una mejor financiación establecida desde hace mucho tiempo, es decir, cuando se da más dinero, se gasta más dinero.³⁷

Enfoques complementarios / auxiliares

Las escalas del enfoque principal representan el intento de combinar un conjunto de factores causantes de la necesidad en un solo indicador y utilizarlo como factor diferenciador central de las necesidades financieras. Los sistemas municipales de compensación financiera de los estados federados también utilizan instrumentos opuestos, ya que los indicadores específicos de demanda se registran por separado y se implementan además del enfoque principal como enfoques **complementarios o adicionales**. En principio, esos enfoques son sustitutos de las escalas de enfoque principales, en las que abarcan fenómenos similares. Esto es más evidente en los enfoques explícitos de planificación central-local o espacial utilizados en Baviera, Renania-Palatinado y Schleswig-Holstein. En los últimos dos estados mencionados, reemplazan la escala principal. En Baviera, por otro lado, ambos se usan en combinación. Los enfoques secundarios, que tienen por objeto reflejar las cargas sociales, también suelen tener una relación par-

cialmente sustitutiva y parcialmente complementaria con el enfoque principal, aunque en la práctica se entienden principalmente como su complemento.

En principio, los enfoques secundarios ofrecen la posibilidad de desviarse de la concentración de población unidimensional de los enfoques principales y tener en cuenta factores adicionales, algunos de los cuales reflejan la complejidad de las necesidades municipales. La siguiente lista de enfoques secundarios utilizados en los estados federados no pretende ser exhaustiva (sobre todo porque actualmente hay mucho movimiento en la legislación de los distintos estados):

- Cargos sociales
- Niños
- Estudiantes
- Fuerzas armadas
- Crecimiento de la población
- Disminución de la población
- Lugares centrales
- Número de estudiantes
- Transporte escolar
- Policía
- Superficie
- Calles
- Centralidad (empleados)
- Debilidad estructural
- Comunidades mineras
- Balnearios

Algunos estados utilizan pocos enfoques secundarios, otros utilizan toda una gama. (Cuando se utilizan pocos enfoques secundarios, las asignaciones para fines y necesidades especiales suelen desempeñar un papel más importante).

37 Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Federal (véase BVerfGE del 27 de mayo de 1992, núm. 86, 148).

Otras diferencias

Las técnicas con las que los enfoques principal y secundario se vinculan matemáticamente o también se yuxtaponen de forma independiente son bastante diferentes entre un estado y otro. Además, no todas las tareas municipales o todas las autoridades locales se financian con la misma cantidad clave. Una distinción típica aquí es el modelo pilar, según el cual los distritos urbanos, los municipios pertenecientes al distrito y los distritos independientes reciben cada uno su propia cantidad parcial, o el modelo de nivel, según el cual las tareas distritales y municipales se financian con dos cantidades parciales diferentes (donde los distritos urbanos reciben asignaciones de ambas fuentes).

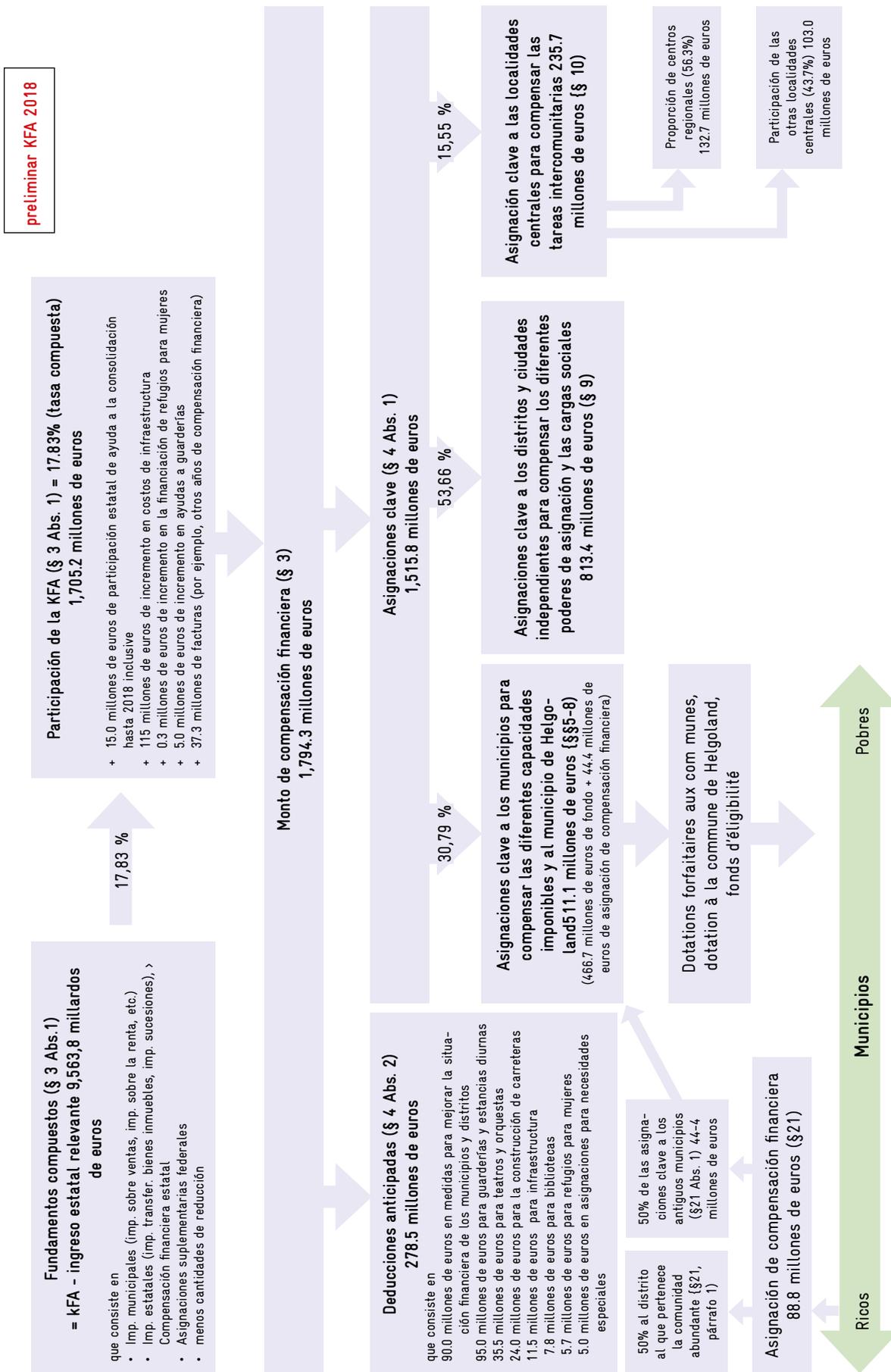
El hecho de que los mecanismos básicos explicados en este estudio no puedan todavía explicar completamente el sistema de compensación financiera municipal en Alemania se ilustra en la Ilustración 14 como un ejemplo de la compensación financiera, comparativamente simple, del estado de Schleswig-Holstein. Representa las trece tablas de compensación financiera compleja y diferente de los trece estados territoriales.

Pero no hay razón para rendirse ante la complejidad actual. Con los principios y mecanismos básicos, se divulgan todas las funciones esenciales. Por lo general, las nuevas ramificaciones y repercusiones han crecido lentamente en el pro-

ceso político cotidiano. La complejidad es principalmente el resultado de muchas decisiones pequeñas, y en algunos casos ya históricas, cada una vinculada a la compensación financiera existente. Complementar los sistemas existentes y aceptados en caso de cambios externos de manera "mínimamente invasiva" es políticamente más fácil que desentrañar todo el paquete y discutir todos los problemas de financiación y distribución desde cero. Por lo tanto, la mayor complejidad de los sistemas políticos es, incluso si suena paradójico, el resultado de procesos políticos que (deben) evitar la complejidad en la toma de decisiones.

Estos procesos son obvios y hasta cierto punto no se pueden evitar. Pero, por supuesto, la proliferación de sistemas de financiación que ha surgido a raíz de varios cambios no puede continuar indefinidamente. Por más inevitable que parezca el crecimiento de la complejidad, también es necesario contrarrestarlo, dialécticamente, si se quiere. Cuando la complejidad cambia de habilitador a obstáculo, o cuando la razón de una regla especial se olvida a medias, pero la regla permanece en la ley, los sistemas en su conjunto se ponen a prueba. Esto puede hacerse mediante una revisión judicial, una evaluación científica o una iniciativa de la propia esfera política. No es inusual (pero no es automático) que al final de dicha revisión surja un nuevo sistema claro y sencillo de compensación financiera, listo para brotar y recuperar la complejidad a través de futuras soluciones paso a paso ante nuevos problemas.

ILUSTRACIÓN 14: DIAGRAMA DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN SCHLESWIG-HOLSTEIN



Fuente: Ministerio del Interior, Zonas Rurales e Integración del Estado de Schleswig-Holstein, diagrama de determinación provisional de compensación financiera municipal 2018 (2019)

En pocas palabras:
Lecciones para la cooperación al desarrollo

Compensación financiera municipal

La compensación financiera municipal alemana no puede resumirse en unas pocas oraciones. En cambio, aquí hay algunos elementos potencialmente importantes desde la perspectiva de la **cooperación al desarrollo**.

En ninguno de los trece estados territoriales de Alemania, los municipios pueden financiar sus tareas únicamente con sus ingresos por impuestos y tarifas. **Sin embargo, para la mayoría de los municipios de cada estado, el ingreso original es insuficiente y debe complementarse con fondos a nivel estatal. Esto se hace a través de la compensación financiera municipal, que está diseñada individualmente en cada estado.** En toda Alemania, estas compensaciones financieras se basan en fundamentos similares, algunos de los cuales están prescritos por la Ley Fundamental. Las técnicas de compensación financiera utilizadas también son similares; juntos forman una "caja de herramientas" con la cual se pueden encontrar soluciones específicas para cada estado.

Todo comienza con la llamada **compensación financiera vertical** entre el estado y todos sus municipios en cada uno de los estados territoriales alemanes. Los estados federados están obligados a hacerlo de acuerdo con la Ley Fundamental. En la compensación fiscal vertical, el monto financiero se toma de los ingresos tributarios de un estado, que luego se utiliza para su distribución a los municipios individuales y a las asociaciones de municipios. Esta distribución de fondos entre el estado y los municipios determina simultáneamente el margen de maniobra política de ambos niveles: Lo que uno gana, el otro lo pierde. No solo por esto, las compensaciones financieras verticales son regularmente **muy controvertidas**. Dado que son los parlamentos estatales los que en última instancia tienen la palabra en la adopción de leyes de compensación financiera, **la protección legal a nivel local** ante los tribunales constitucionales es particularmente importante en esta área. En la práctica, se han desarrollado criterios ligeramente diferentes para una distribución vertical justa de los fondos en los estados federados alemanes, que examinamos en el estudio en términos de sus fortalezas y debilidades.

La **culminación y conclusión** del financiamiento municipal en Alemania es la **compensación financiera municipal horizontal** en todos los estados territoriales. En algunos estados se utilizan los llamados "gravámenes de abundancia" para redistribuir la riqueza de los ricos a los pobres. Sin embargo, en todos los estados, el sistema de transferencia está diseñado principalmente como **una compensación vertical con un efecto horizontal**. Esto significa que los fondos del estado no se distribuyen equitativamente entre los municipios desde el principio, sino de acuerdo con el poder de ingreso original de los municipios individuales: Los municipios relativamente débiles financieramente reciben mucho, mientras que los municipios relativamente fuertes financieramente reciben pocas o posiblemente ninguna asignación clave. Esto significa que la compensación financiera horizontal final es, en última instancia, **la fase decisiva en la financiación municipal alemana**.

Si la distribución de fondos entre el estado y la totalidad de los municipios ha sido adecuada, se decidirá en este último momento si los municipios tienen **fondos suficientes** para llevar a cabo sus tareas de manera adecuada y uniforme. La compensación financiera municipal puede (y debe) amortiguar las imperfecciones y las deficiencias obvias de las etapas anteriores de financiamiento municipal. Sin embargo, esto no significa que se puedan descuidar los niveles anteriores, en particular, el diseño de un buen sistema tributario local. La compensación financiera municipal no puede **subsana todas las deficiencias**. Cuanto menor sea el déficit que se pueda absorber de las etapas anteriores, mejor podrá un esquema de compensación financiera municipal cumplir con su propósito real: **Asegurar que cada municipio, ciudad y distrito tenga los recursos financieros apropiados**.

Para lograr esto, en los estados federados alemanes, se han utilizado durante décadas técnicas desarrolladas y a menudo **muy diferenciadas** para determinar la solidez y las necesidades financieras de cada municipio. La variedad de mecanismos con los que se logra el equilibrio real entre la solidez y las necesidades financieras también es incomparable. El estudio ofrece una visión profunda de las técnicas utilizadas y, por lo tanto, abre la "caja de herramientas". Sin embargo, el estudio no pretende ser una recomendación para utilizar como modelo las diferenciaciones presentadas en un contexto internacional. A menudo, la complejidad altamente especializada es más una carga que el éxito político para los propios actores alemanes.

Para que un esquema de compensación financiera municipal cumpla su papel esencial como conclusión y coronación de la financiación municipal, que corrige los peores desajustes, sólo necesita **algunas decisiones y características básicas**:

Toda compensación financiera municipal debe **establecerse por ley**, con base en los principios claros de cumplimiento de tareas municipales y financiamiento, y por lo tanto debe ser accesible para **revisión judicial**. Cuanto mayor sea la **calidad de los datos financieros utilizables**, habrá menos controversia y mejor aceptación de los resultados. Al medir la solidez financiera de un municipio, **sus propios esfuerzos para movilizar ingresos** no deben ponerse a expensas de él, de lo contrario se castigaría la responsabilidad financiera en lugar de alentarla. En Alemania, se eliminan las diferencias en las tasas del impuesto a la propiedad y el impuesto al comercio de la compensación financiera municipal. El número de **habitantes** debe considerarse como el punto de referencia central de las necesidades municipales, por lo que deben reconocerse las **tareas locales centrales** de los municipios más grandes. Dependiendo de las tareas comunales, los indicadores de necesidad de **escolares**, para **áreas comunales** y para cualquier beneficio social **también pueden representar suplementos para el futuro**.

Con estos pocos ingredientes, técnicamente se pueden **sentar las bases para una compensación financiera municipal eficiente y no compleja**. Esto se logra políticamente, según la experiencia alemana, si el nivel municipal no solo cuenta con una **protección legal** efectiva sino también con cuerpos representativos fuertes. **Las asociaciones municipales**, son a menudo (aunque no necesariamente) diferenciadas según las regiones rurales y urbanas, no solo son actores importantes en la aplicación de las garantías legales. Sobre todo, participan activamente en el proceso político real de elaboración de las leyes municipales de compensación financiera, ya sea en calidad de "cabilderos" informales, pero sistémicamente relevantes, o como órganos consultivos legalmente reconocidos. Junto con los gobiernos y parlamentos responsables, las asociaciones municipales forman los "buenos artesanos" que están dispuestos y pueden usar las "**buenas herramientas**" de financiamiento municipal que se ofrecen en la caja de herramientas y llevarlos al éxito.

REFERENCIAS:

- Brecht, A. (1932)**, *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben*, Leipzig u.a.O.
- Bullerjahn, J. und M. Thöne (2018)**, *Reform and Future of Federal Fiscal Relations in Germany. Benefits for Development Cooperation*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn/Eschborn.
- Bullerjahn, J. und M. Thöne (2019)**, *Der Weg zu starken Ländern und Regionen. Perspektiven der Aufgabenentwicklung im deutschen Föderalismus*, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019*, S. 351-373.
- Bundesministerium der Finanzen (2019)**, *Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer*, Berlin.
- Fuest, C., A. Peichl und S. Siegloch (2017)**, *Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany*, ifo Working Paper No. 241.
- Fuest, C. und M. Thöne, M. (2005)**, *Gemeindefinanzreform - Hintergründe, Defizite, Alternativen*, FiFo-Berichte Nr. 1, Köln.
- Gerhards, E., J.-M. Gutsche, H. Kreuter, F. Schrogl und M. Thöne (2019)**, *Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein*, FiFo Bericht Nr. 27, Köln.
- Hansmeyer, K.-H. (1997)**, *Der Streit um die Gewerbesteuer, eine unendliche Geschichte*, in: *Gelebte Demokratie*, Festschrift für Manfred Rommel, Stuttgart 1997, S. 159-178.
- Hummel, C.A., L. Lamouroux und M. Thöne (2018)**, *Kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg*, FiFo Köln.
- Hummel, C.A. und A. Rauch (2016)**, *How to stop the race to the bottom. Empirical evidence from North Rhine-Westphalia*, *International Tax and Public Finance*, Volume 23, S. 911-933.
- Kastrop, C. (2019)**, *Die Konzessionsabgaben der Gemeinden - Hintergrund. Geschichte. Perspektiven*. in: T. Schweisfurth, W. Wallmann (Hrsg.): *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 437-454.
- Lenk, T., M. Hesse und O. Lück (2013)**, *Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive*, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- OECD (2019)**, *Revenue Statistics 2019. Tax revenue trends in the OECD*, Paris.
- Popitz, J. (1932)**, *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin.
- Salm, M. (2017)**, *Property Tax in BRICS Megacities - Local Government Financing and Financial Sustainability—Contributions to Economics*, Berlin.
- Thöne, M. (2019)**, *Berlin hilft immer? – Irrwege und Auswege bei der Bundesfinanzierung kommunaler Leistungen*, in: T. Schweisfurth, W. Wallmann (Hrsg.): *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, S. 1059-1082.
- Thöne, M., C.A. Hummel, A. Rauch und E. Gerhards (2015)**: *Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg*. FiFo-Berichte Nr. 18.
- Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982)**, *Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.
- Zimmermann, H. und T. Döring (2019)**, *Kommunal Finanzen*. 4. Aufl., Berlin.

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société
Bonn et Eschborn, Allemagne

Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36
53113 Bonn, Allemagne
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5
65760 Eschborn, Allemagne
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de

Por encargo de



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo