

As finanças municipais e o sistema de compensação financeira entre os municípios da Alemanha

BENEFÍCIOS PARA A COOPERAÇÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO

Dr. Michael Thöne

Jens Bullerjahn

4. Encontro da rede “Cooperação para o desenvolvimento *Made with Germany*”, Representação do Estado Federado de Brema em Berlim, 5 de Junho de 2019

Índice

1. Página do título
2. Índice
3. Introdução: Como chegámos às verbas municipais?
4. Os três níveis da Alemanha
5. Os municípios da República Alemã nos vários níveis
6. A distribuição das tarefas entre Federação - Estados Federados - Municípios
7. Os princípios do sistema municipal e as suas finanças
8. O ordenamento territorial e os municípios
9. Dados fundamentais das finanças municipais de 2016-2021
10. Impostos, contribuições e taxas
11. Os impostos alemães e a sua distribuição
12. Imposto sobre actividades económicas: alíquotas
13. Imposto predial: alíquotas
14. Compensações financeiras municipais verticais
15. Estrutura das compensações financeiras municipais
16. Exemplos de diferentes sistemas de compensação financeira: Meclemburgo-Pomerânia Ocidental
17. Exemplos de diferentes sistemas de compensação financeira: Renânia do Norte-Vestefália
18. Verificação e avaliação
19. Factores de sucesso 1 e 2: objectivos e leis integradas
20. Factores de sucesso 3 e 4: normas de dados e compensação central
21. Factores de sucesso 5 e 6: impostos uniformes e subsidiariedade

Introdução: Como chegamos às verbas municipais?



Apesar de toda complexidade e dos debates sobre as tarefas, afinal também na Alemanha tratamos de uma questão essencial: a questão do dinheiro.

Os três níveis da Alemanha

Um Estado Federado extenso e diverso.

Níveis intermédios nos Estados Federados e nos Municípios

Zonas, distritos, zonas administrativas e muitos outros



1 Federação

Habitantes: 83 milhões

Produto Interno Bruto (2017)

Dívida Pública (31.12.2018)



16 Estados Federados

De 560 000 hab. (Brema)
até 17,9 milhões Hab. (Ren. do Norte-Vestefália)

De 26 500 EUR/hab. (Meclenburgo-Pomerânia Ocidental)
até 64 600 EUR/hab. (Hamburgo)

De 1 040 EUR/hab. (Saxónia)
até 31 800 EUR/hab. (Brema)



aprox. 12 000 Municípios

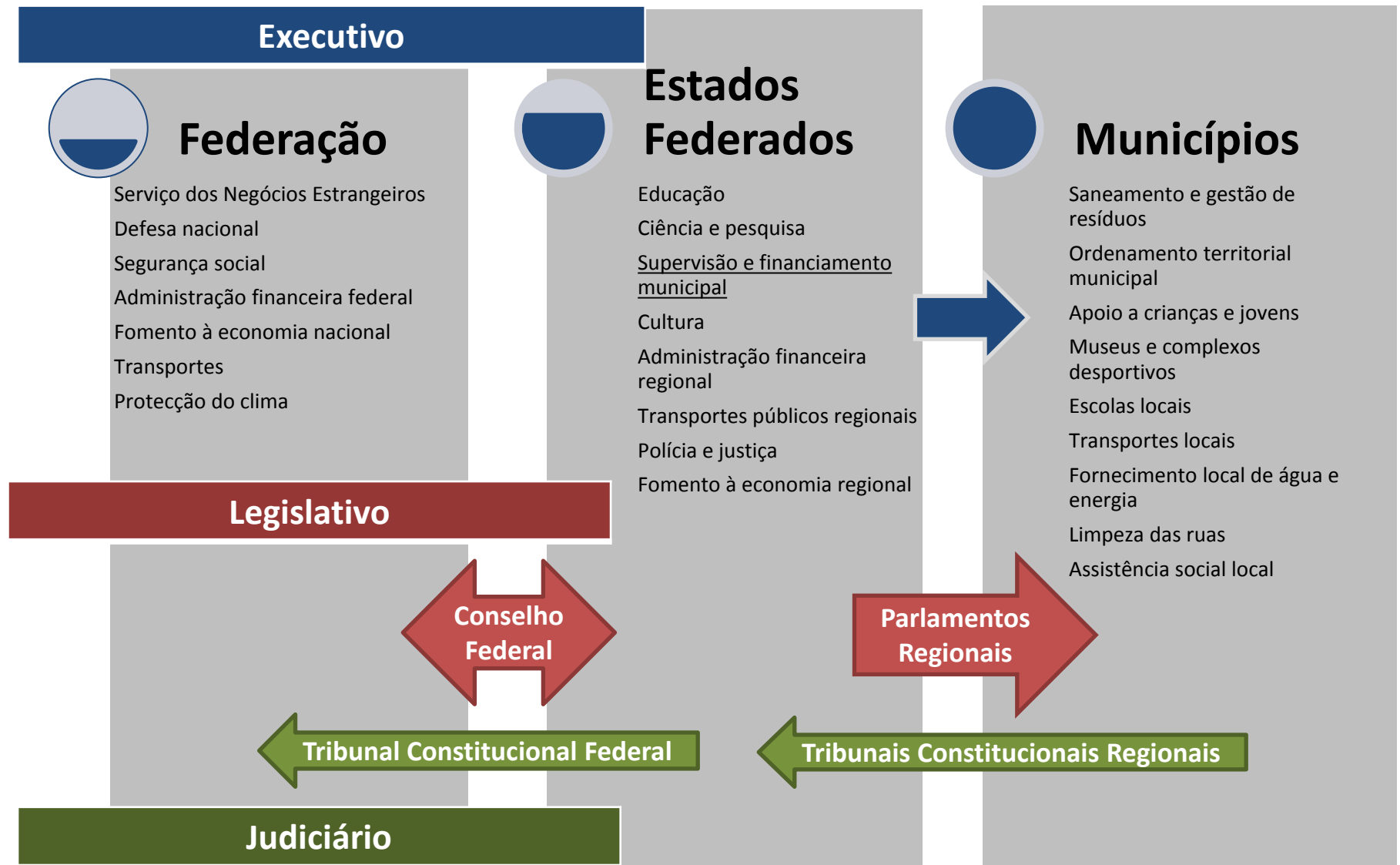
De 9 hab. (Hallig Gröde)
até 3,6 milhões hab. (Berlim)

Os municípios da República Alemã nos vários níveis

Nível	Tarefas	Cooperação		Impostos (próprios)	Impostos (colectivos)	Compensação financeira	Transferências
1 União Europeia	Mercado interno, agricultura, política regional, moeda, etc.			Taxas alfandegárias, indirectamente: verbas próprias			
1 República Federal da Alemanha (Federação)	Negócios estrangeiros, assuntos sociais, defesa, meio ambiente, energia, economia, transporte			Impostos sobre energia e petróleo, tabaco, veículos motorizados, sobretaxa de solidariedade, contrib. à seg. social	IRC e partes do IRS	Compensação financeira entre a Federação e os Estados Federados	
16 Estados Federados	Administração, educação, pesquisa, polícia, justiça, etc.			Imposto sucessório, i. sobre transmissões onerosas de imóveis, i. menores			
284 Distritos Rurais 107 Cidades (sem pertencer a nenhum distrito)							
11.091 Municípios	Serviços sociais, educação pré-escolar, cultura, serviço público, habitação, infraestrutura, etc.		indirectamente	Imposto fundiário, i. sobre a actividade económica, i. sobre a posse de cães, i. menores	IVA e IRS	14 Compensações financeiras municipais	

© Michael Thöne (2017).

A distribuição das tarefas entre Federação – Estados Federados - Municípios



Os princípios do sistema municipal e as suas finanças

Os municípios, ao nível do Estado, são subordinados aos Estados Federados. Têm o direito de resolver todos os assuntos locais de forma autónoma. Têm de seguir os seguintes princípios:

Princípio de subsidiariedade

- Decisões descentralizadas sempre que possível; o nível superior só interfere se uma regulamentação uniforme for de benefício evidente.

Princípio de conexão

- “Quem encomenda, paga”: a legislação central exige que haja uma assunção dos custos por serviços, cuja realização é delegada.

Princípio de equivalência

- As receitas arrecadadas correspondem aos serviços prestados no local.

Princípio de solidariedade

- Redistribuição dos municípios com mais força económica para os com menos força.

Equivalência das condições de vida

- Justifica a compensação regional organizada a nível central.

Fidelidade federal

- Todos têm obrigações para com todos (como último recurso).

O ordenamento territorial e os municípios

- **Ordenamento territorial:** atribui certas tarefas a certos municípios, de modo que os outros não podem / precisam desempenhá-las.
- **Objectivo global:** alcançar condições de vida equivalentes em todas as regiões e territórios, sobretudo nos serviços públicos.
- **Competências:** Federação – Estados Federados – regiões de planeamento – municípios
→ Passa-se de um quadro mais abrangente para um nível cada vez mais pormenorizado.

Princípio das categorias de territórios

- Aglomerados urbanos e áreas rurais

Princípio de lugares e eixos centrais

- Centros de ordem alta, média e baixa¹; eixos de desenvolvimento

Princípio das regiões

- Para alcançar um equilíbrio entre os diferentes espaços funcionais

Princípio de áreas amplas com prioridades definidas

- Não existem em todos os Estados Federados. Ex.: aglomerados

Facto actual: Existe uma comissão da Federação e os Estados Federados sobre a equivalência das condições de vida.

1) Comentário da tradutora: Comparar com a teoria ordenamento territorial de Walter Christaller (A teoria dos lugares centrais)

Dados fundamentais das finanças municipais de 2016-2021

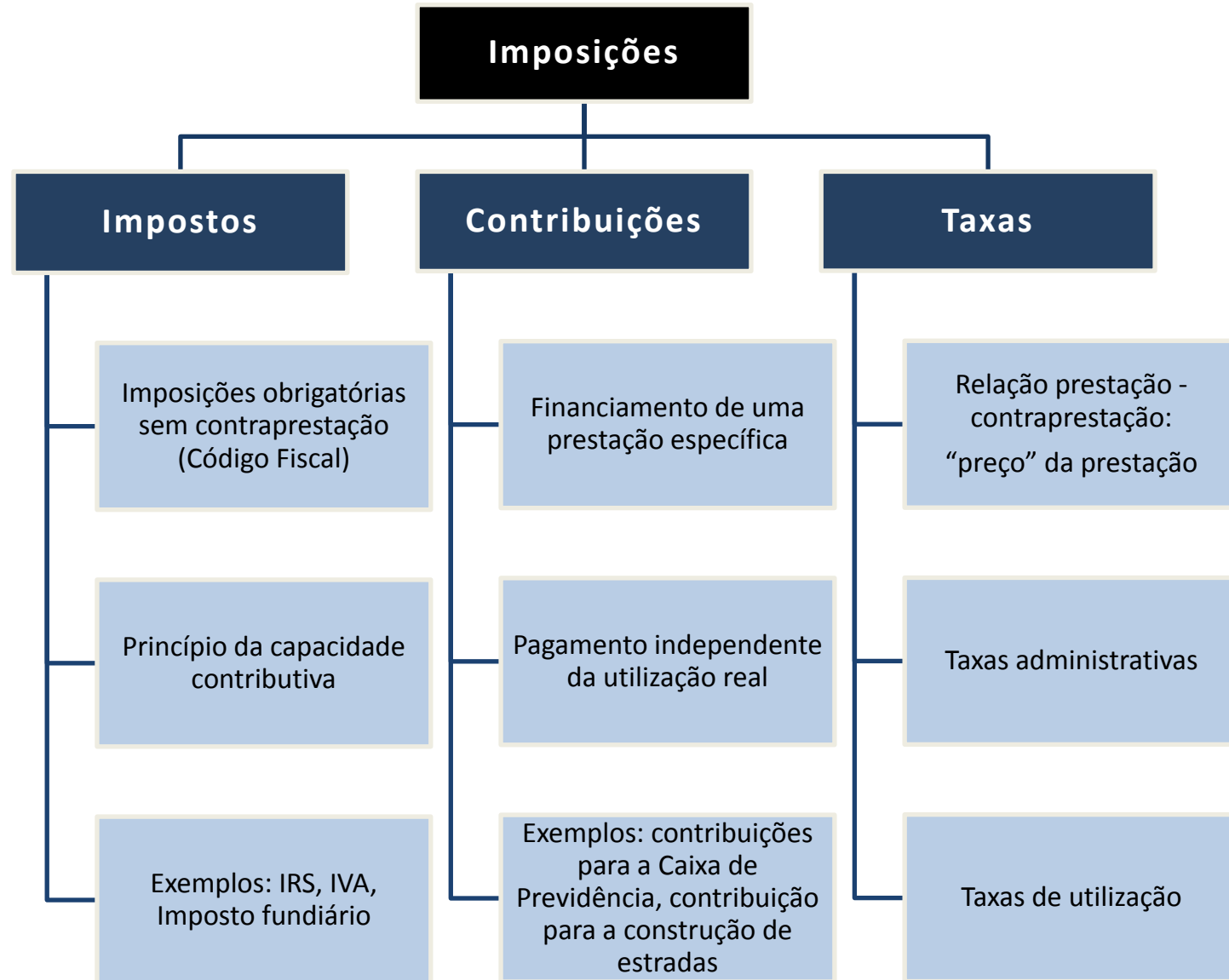
Mil milhões de euros

	2016	2017	2018*	2019*	2020*	2021*
Despesas	230	234	246	258	270	283
Pessoal	57	59	62	65	68	71
Material	49	50	52	55	57	59
Prestações sociais	59	59	61	64	67	71
Juros	3	3	3	3	3	3
Investimentos em materiais	24	24	26	28	30	32
Outras despesas	38	40	42	43	46	48
Receitas	236	243	254	263	276	288
Impostos	90	96	101	105	112	118
Taxas	19	19	20	20	20	21
Atribuições correntes do E. Fed. / Federação	87	88	92	96	100	105
Atrib. de investimento do E. Fed. / Federação	7	7	8	9	11	11
Outras receitas	33	33	33	33	33	33
Saldo do financiamento	6	9	8	5	6	5

* Projeções

Fonte: Associação Alemã das Cidades (2018)

Impostos, contribuições e taxas



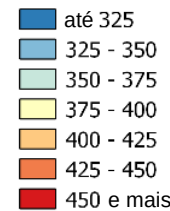
Os impostos alemães e a sua distribuição

2018	Federação	Estados Federados	Municípios
Impostos colectivos			
IRS	117 208	117 208	41 182
IVA	116 513	110 841	7 484
IRC + taxa de retenção na fonte	28 301	28 301	
Impostos Federais			
Imposto sobre: energia	40 882		
veículos motorizados	9 047		
tabaco	14 339		
electricidade	6 858		
seguros	13 779		
Sobretaxa de solidariedade	18 327		
Outros	5 354		
Impostos dos Estados Federados			
Imp. sobre a transm. onerosa de imóveis		14 084	
Imposto sucessório		6 813	
Imposto sobre a cerveja		655	
Outros		2 361	
Impostos municipais			
Imposto fundiário			14 202
I. sobre as actividades económicas (falsos i. colectivos)	2 058	7 020	46 795
Outros			1 710
Total dos diferentes níveis	372 666	287 283	111 373

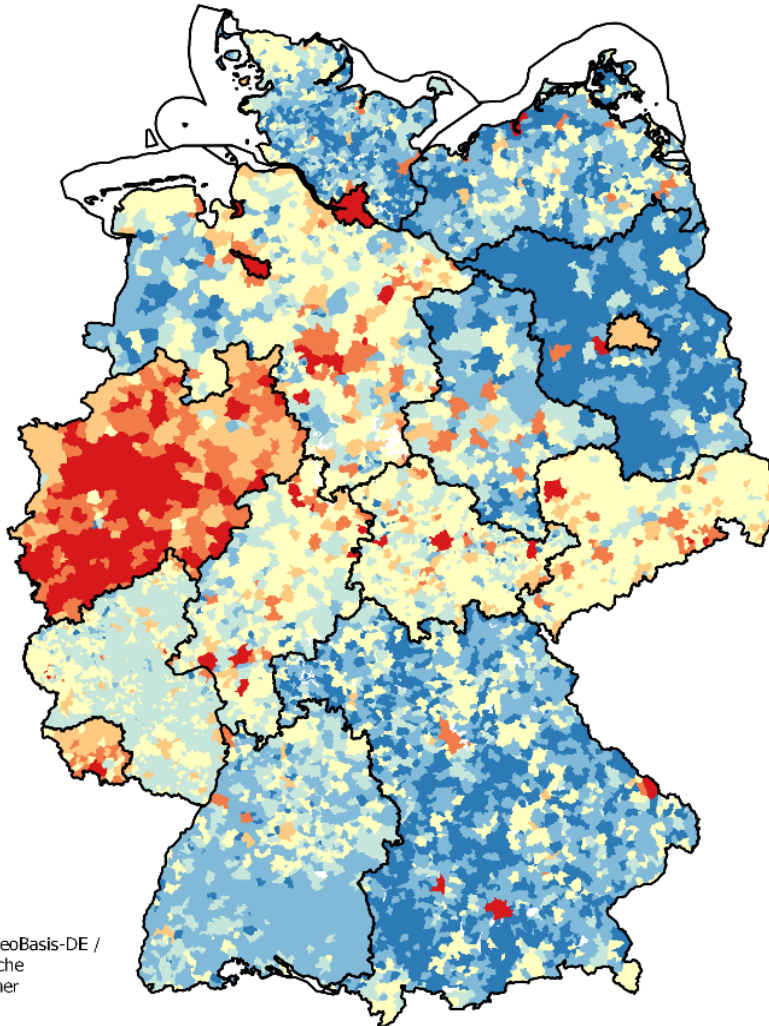
Imposto sobre actividades económicas: alíquotas (2017)

Cada município tem o direito de fixar a taxa de tributação sobre os lucros das empresas (imposto sobre a actividade económica), sendo uma longa tradição. Mesmo assim, esta prática é economicamente controversa devido à competição fiscal nos diferentes locais.

Alíquota do imposto sobre a actividade económica
pontos percentuais (em 2017)



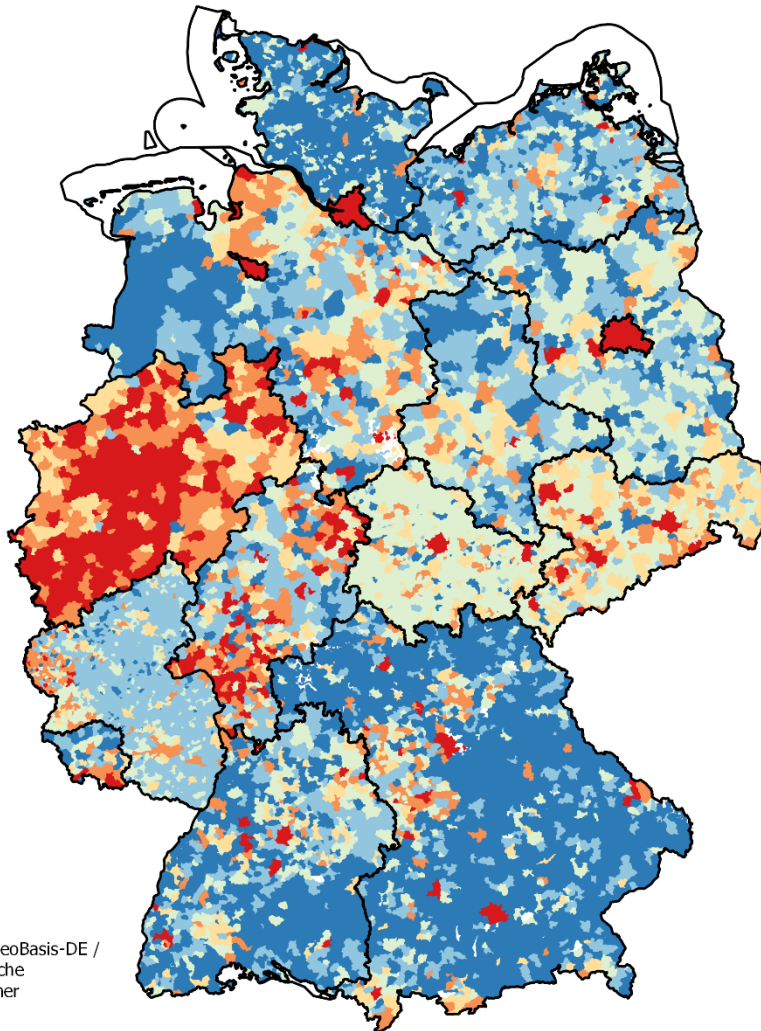
□ fronteiras dos Estados Federados



A ilustração demonstra em que medida as finanças dos Estados Federados têm efeito no nível da tributação:

- Municípios de alta capacidade económica não precisam de alíquotas elevadas (Baviera, Bade-Vurtemberg)
- Municípios de baixa capacidade económica não possibilitam alíquotas elevadas (Meclenburgo-Pomerânia Ocidental, Brandeburgo, Saxónia-Anhalt...)
- Um subfinanciamento dos municípios obriga a fixar alíquotas elevadas (Renânia do Norte-Vestefália)

Imposto fundiário: alíquotas (2017)



Cada município tem o direito de fixar o imposto fundiário e imobiliário devido a uma longa tradição e, ao contrário do que acontece com o imposto sobre a actividade económica, a prática é economicamente aceite.

Alíquota do imposto predial B
pontos percentuais (em 2017)



□ fronteiras dos Estados Federados

A ilustração demonstra em que medida as finanças dos Estados Federados têm efeito no nível da tributação:

- Municípios de alta capacidade económica não precisam de alíquotas elevadas (Baviera, Bade-Vurtemberg)
- Municípios de baixa capacidade económica não possibilitam alíquotas elevadas (Meclenburgo-Pomerânia Ocidental, Brandeburgo, Saxónia-Anhalt...)
- O subfinanciamento dos municípios obriga a fixar alíquotas elevadas (Renânia do Norte-Vestefália)
- As leis sobre a compensação financeira dos Estados Federados têm uma influência adicional sobre a situação (heterogéneo / homogéneo)

Quellen: Geobasisdaten © GeoBasis-DE /
BKG 2018; Hebesätze Deutsche
Industrie- und Handelskammer

Compensações financeiras municipais verticais

- São poucos os municípios que podem financiar-se somente através de taxas – e são chamados de **“abundantes”**
- A esmagadora maioria dos municípios recebe **uma parte das receitas dos impostos do Estado Federado (“associação fiscal”)**. Estes recursos entram nas compensações financeiras municipais.
- As compensações financeiras municipais são **sistemas de compensação vertical com efeito horizontal**.
- Modelos com uma **repartição vertical dos recursos**:

Modelo de taxa associativa

- Percentagem fixa das receitas fiscais dos Estados Federados
- Bade-Vurtemberg, Baviera, Baixa Saxónia, Renânia do Norte-Vestefália, Sarre

Modelo de uma taxa associativa com simetria obrigatória

- Finanças de municípios e Estados Federados (receitas / despesas) simétricas
- Brandeburgo, Eslésvico-Holsácia

Princípio da regularidade

- Regularidade relativa das receitas dos Estados Federados e dos municípios
- Meclemburgo-Pomerânia Ocidental, Saxónia

Modelo de perenização

- Modelo associativo com um ajuste conjuntural
- Renânia-Palatinado

Modelo com base na necessidade

- Necessidades financeiras dos municípios com base nos custos
- Saxónia-Anhalt, Turíngia, Hesse

Estrutura das compensações financeiras municipais

Alocações aos municípios		
Dentro da compensação financeira (do total que entra na compensação)		Fora do total da compensação financeira
Alocações-chave	Alocações para fins específicos	Reembolso de custos para a gestão de serviços e outras alocações do Estado Federado.
	Alocações por necessidade	Reembolso de custos reencaminhados da Federação ou da UE
Ø aprox. 15% das receitas dos E. Fed.		
Ø aprox. 30% das receitas dos E. Fed.		

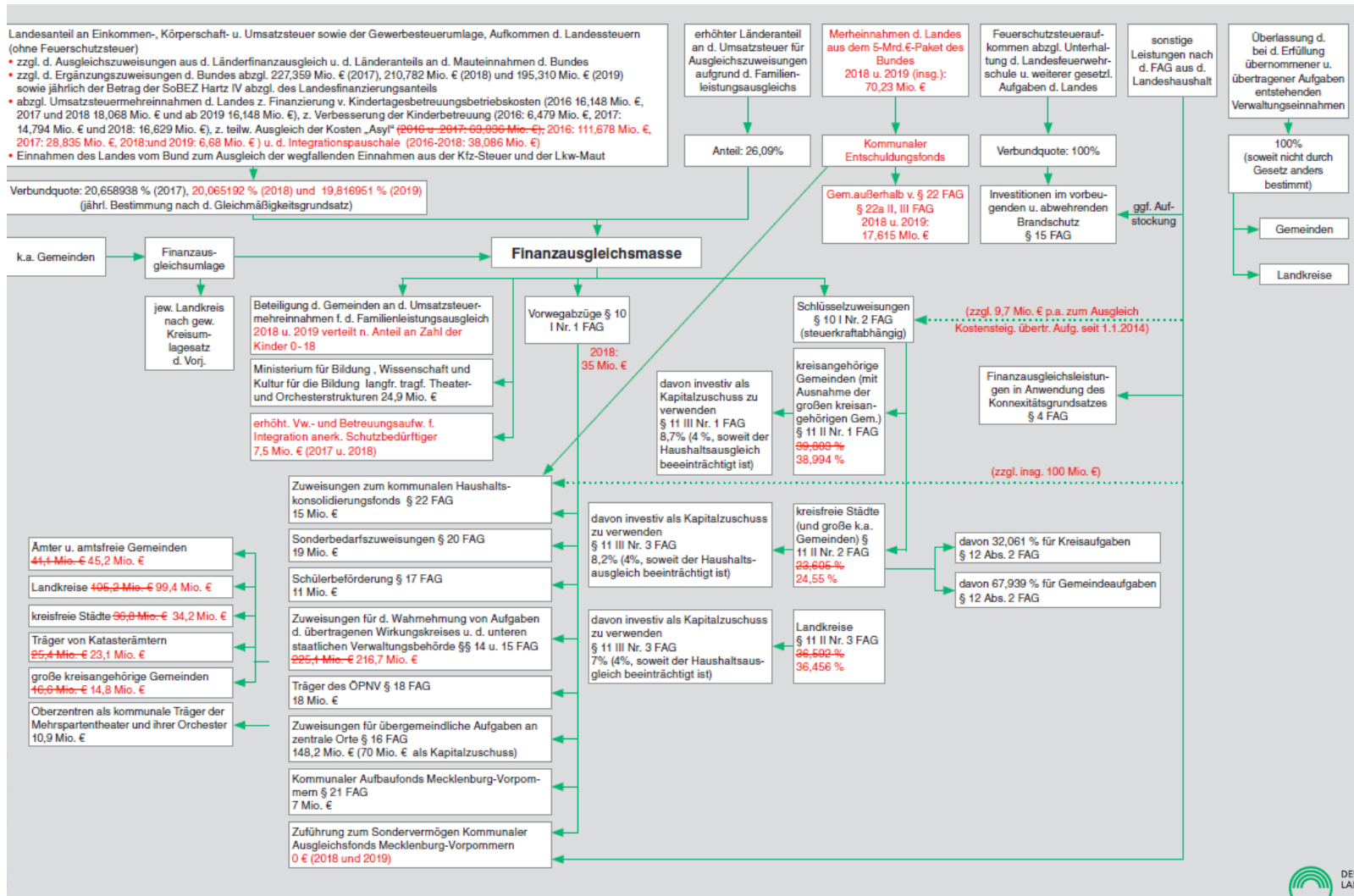
Obrigações para as compensações financeiras municipais

- **Subsidiariedade:** Esgotar primeiro o próprio potencial de receitas.
- **Determinação adequada das necessidades:** Critérios adequados para a definição da necessidade e da capacidade financeiras
- **Proibição de sobre-nivelamento:** A sequência da capacidade financeira não deve ser alterada devido à compensação financeira.
- **Transparência:** Para garantir que os resultados da compensação financeira municipal sejam aceites, devem ser compreensíveis.

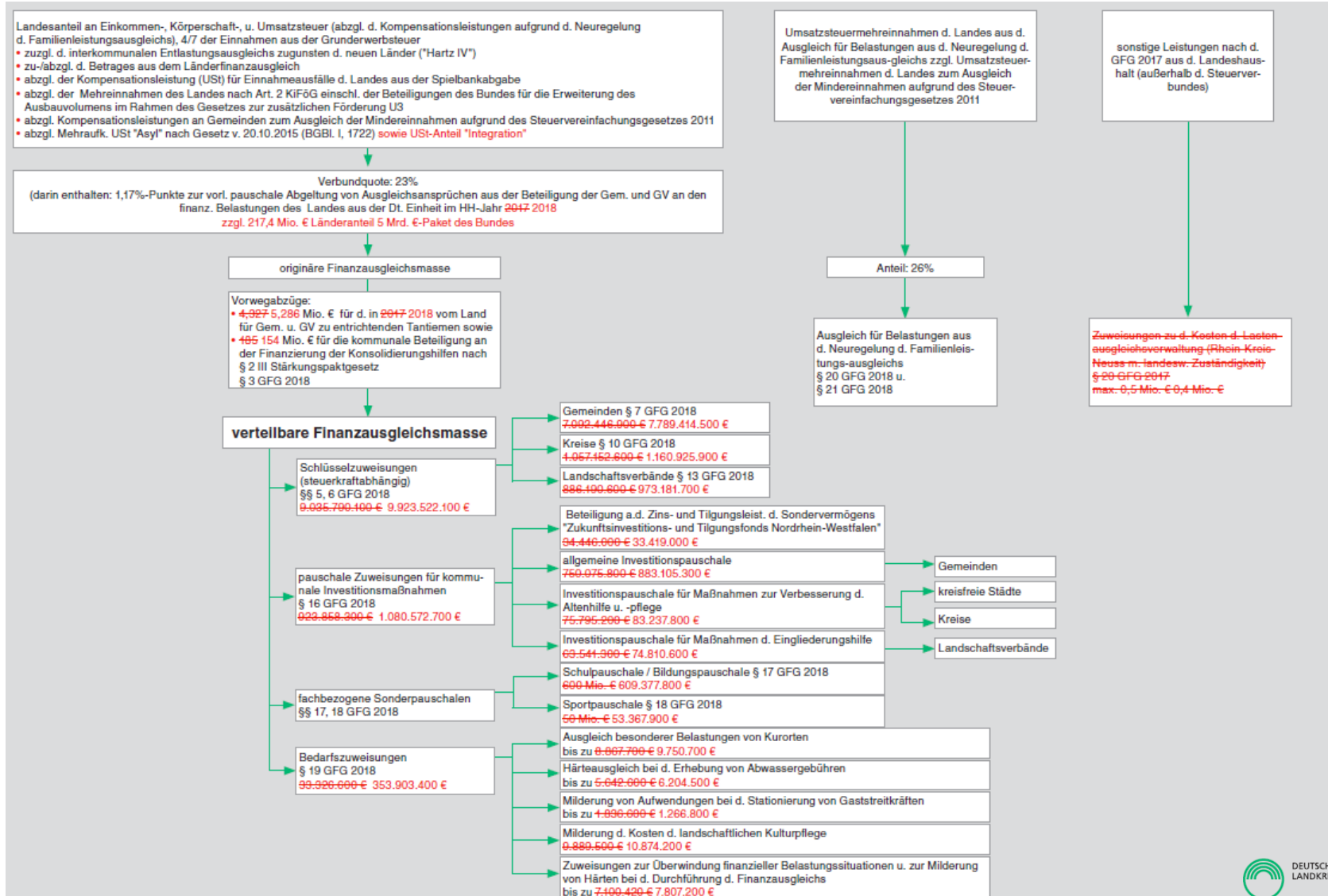
Compensação financeira municipal em sentido estrito

- **Necessidade financeira** geral > **Poder fiscal** geral → Alocações-chave
- Necessidade financeira é calculada com base em **indicadores** independentes. Muitas vezes:
 - **Abordagem principal:** N.º de habitantes x tamanho da localidade
 - **Outras abordagens:** Superfície, alunos, centralidade, encargos sociais ...

Exemplos de diferentes sistemas de compensação financeira: Meclemburgo-Pomerânia Ocidental

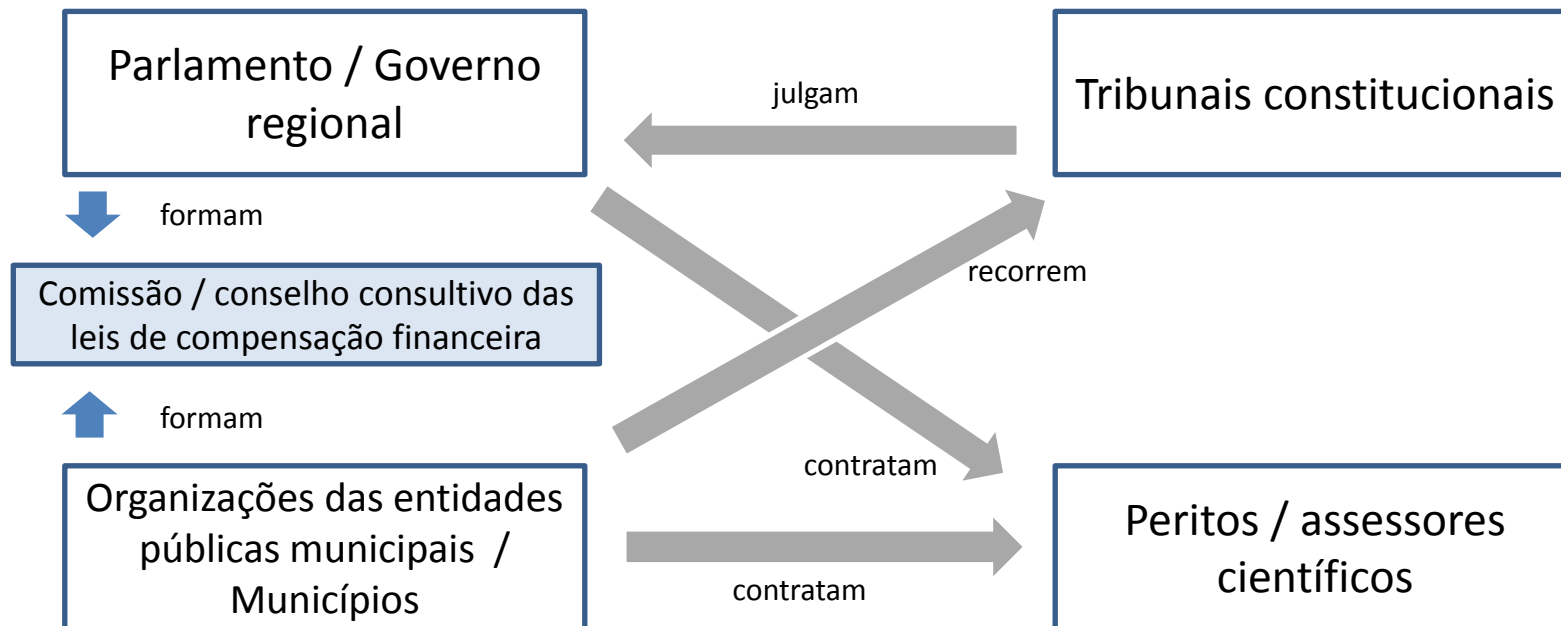


Exemplos de diferentes sistemas de compensação financeira: Renânia do Norte-Vestefália



Verificação e avaliação

- As finanças municipais são um **tema de discórdia permanente** entre os municípios e os Estados Federados alemães; entretanto até com o envolvimento da Federação.
- Os **numerosos interesses** e a **complexidade** de 13 diferentes sistemas de compensação financeira criam uma gama de **actores e instrumentos entrelaçados**, também no que diz respeito à verificação e avaliação das leis de compensação financeira e da sua dotação financeira.



Factores de sucesso 1 e 2: objectivos e leis integradas

Que factores puderam ser comprovados? É necessário que todos apoiem a ideia do federalismo. Deve haver uma única entidade a tratar das finanças federais.

1. Equivalência das condições de vida: Objectivos não completamente definidos...

- ... enquanto narrativa, podem fortalecer a força integradora do sistema de compensação porque podem ajudar a superar as contradições entre a compensação e a autonomia.
- Criam possibilidades de identificação para todos e ao mesmo tempo um carácter vinculativo. Assim, cria-se uma percepção dos limites da autonomia por um lado e da compensação pelo outro.

2. Legislação integrada para as finanças municipais...

- ... garantem que todos os efeitos de eventuais alterações sejam observados. Todas as questões centrais de financiamento são reguladas numa lei de compensação financeiro (respectivamente).

Factores de sucesso 3 e 4:

normas de dados e compensação central

Que factores puderam ser comprovados? Quando há normas de dados comuns, todos se baseiam nos mesmos dados. Embora não promovam a transparência, alguns elementos de compensação horizontal realizados pelo estado central ajudam a encontrar um consenso para todos.

3. Normas comuns de dados e contabilidade...

- ... reduzem significativamente a quantidade de questões polémicas durante as negociações. Já não é necessário pesquisar os factos – é possível simplesmente confiar neles.

4. Compensação realizada a nível central (do Estado Federado)...

- ... pode ajudar a superar condições iniciais difíceis, criando os pré-requisitos políticos para realizar uma compensação entre parceiros com maior e menor capacidade financeira.

Factores de sucesso 5 e 6:

impostos uniformes e subsidiariedade

Que factores puderam ser comprovados? Impostos uniformes reduzem conflitos.
A subsidiariedade tem de ser vivida.

5. Impostos homogéneos...

- ... facilitam substancialmente a determinação da capacidade financeira necessária para realizar a compensação financeira. De forma automática, todos conhecem a quantidade e a composição das receitas dos outros.
- Mesmo assim, existe uma competição fiscal entre os municípios que é objeto de constante calibração (nem sempre bem-sucedida).

6. Municípios reconhecidos como espaços para viver, morar e trabalhar

- A subsidiariedade tem de ser vivida.
- Municípios e actores fortes na política municipal são imprescindíveis. → Difícil por causa de funções honorárias

Levantámos muitas questões e demos respostas
(parciais) a algumas delas.

Passemos agora para as suas perguntas
e os seus comentários!

Para manter o diálogo:

thoene@fifo-koeln.de

jens.bullerjahn@t-online.de