



Rutas hacia la reforma del federalismo fiscal alemán

LARS P. FELD / JÜRGEN VON HAGEN

En teoría, el sistema federal alemán es cooperativo, pero, en la práctica la falta de cooperación entre el gobierno federal y sus unidades constituyentes ha llevado a un callejón sin salida. La autoridad en materia de gasto de las 16 unidades constitutivas de Alemania, los *Länder*, está restringida por mandatos federales y la mayor parte de la legislación federal requiere la aprobación de los *Länder* en la Cámara Alta del Parlamento, el *Bundesrat*. Esto ha permitido que los *Länder* tengan veto en la legislación del gobierno federal y ha limitado la capacidad de este último para instrumentar sus políticas. A menudo se considera que la facultad de veto del *Bundesrat* es un obstáculo para las políticas de reforma en la esfera federal, sobre todo en momentos en que cada cámara del Parlamento está gobernada por una mayoría de un bando político diferente. Sólo en la esfera municipal existe un nivel considerable de control sobre el establecimiento de impuestos, y es de importancia secundaria. El gobierno federal y los *Länder*, en el *Bundesrat*, deciden en conjunto los impuestos más importantes. Los *Länder* no pueden fijar individualmente bases o tasas impositivas. Para completar el sistema, hay un esquema de nivelación fiscal altamente igualitario destinado a compensar a los *Länder* más pobres.

En los últimos 25 años, la necesidad de modificar la constitución fiscal es cada vez más evidente. En primer lugar, se han pedido reformas de la nivelación fiscal en vista de:

- las disparidades entre los *Länder*
- la naturaleza altamente igualitaria de la nivelación fiscal
- los fuertes obstáculos para invertir en el mejoramiento de la base impositiva en la esfera de los *Länder*

En segundo lugar, los *Länder* con problemas fiscales por exceso de créditos han llevado al gobierno federal ante los tribunales para que éste rescate su deuda. En 1992, el Tribunal Constitucional Federal dictaminó que la federación debe otorgar esos rescates a los *Länder* de Saarland y Bremen. Estos problemas ya eran inherentes al federalismo alemán antes de la unificación, pero se han exacerbado desde entonces.

Hace tiempo que políticos de los ámbitos federal y de los *Länder*, servidores públicos y expertos de diversas disciplinas se percataron del desequilibrio del federalismo fiscal alemán. Para la ciudadanía en general, la urgencia de la situación se evidenció luego de que el *Land* de Berlín presentó una demanda judicial contra el gobierno federal para lograr un rescate en 2003, a la que siguió otra demanda similar entablada por Saarland en 2005.

En 2004, una comisión federal intentó elaborar una serie de propuestas de reforma del federalismo fiscal, incluidas las relaciones fiscales. Hasta finales de 2004, la comisión no había logrado llegar a un compromiso. Con base en un nuevo compromiso entre los *Länder*, los primeros ministros y la labor de la comisión federal, el nuevo gobierno de la Gran Coalición entre los demócratas cristianos y los socialdemócratas, que dio inicio en Berlín en noviembre de 2005, intenta desenmarañar las responsabilidades de la esfera federal y los *Länder*. En una declaración de intención, el nuevo gobierno también propone analizar, posteriormente, una reforma del federalismo fiscal.

Como la constitución fiscal alemana depende de la distribución de facultades en el sistema federal, se deben desenmarañar las responsabilidades antes de emprender cualquier reforma de las relaciones financieras entre los *Länder* y el gobierno federal. Los *Länder* y la esfera federal deben gozar, cada cual, de una mayor autonomía en varias áreas antes de que sea posible asignar recursos fiscales. La propuesta de reforma tiene por objeto reducir la parte de la legislación que requiere la aprobación del *Bundesrat* de alrededor de 60%, el porcentaje actual, a menos de 50% después de la reforma.

Como la constitución fiscal alemana depende de la distribución de facultades en el sistema federal, se deben desenmarañar las responsabilidades antes de emprender cualquier reforma de las relaciones financieras entre los *Länder* y el gobierno federal.

Esto se podría lograr atribuyendo competencias más exclusivas a los *Länder* –por ejemplo, en la educación escolar y universitaria o en la remuneración de empleados y servidores públicos– y otorgando al gobierno federal una competencia exclusiva en materia de legislación ambiental, entre otras áreas.

El grado en que una mayor autonomía fiscal debe ir de la mano de una mayor responsabilidad de los *Länder* en varios ámbitos normativos sigue siendo objeto de un gran debate entre los *Länder*, y también entre éstos y el gobierno federal, sin que se haya llegado a un acuerdo sobre el rumbo que debe tomar la reforma. Además, los destinatarios finales del sistema de nivelación fiscal se muestran renuentes a aceptar cambios en sus posiciones relativas. Por último, los *Länder* han dependido de la ayuda del gobierno federal para salir de severas crisis financieras y no hay un acuerdo sobre la forma de terminar con esta dependencia.

Desde una perspectiva económica, una mayor autonomía fiscal de las jurisdicciones subnacionales y una mayor responsabilidad de los mercados financieros parecen ofrecer una solución razonable para re establecer el equilibrio del federalismo fiscal alemán. Sin embargo, no hay a la vista una solución política fácil para lograr una mayor autonomía fiscal. No es factible exponer a los *Länder* directamente a una evaluación de su solvencia en los mercados financieros negándoles un rescate, porque algunos de los *Länder* estarían sujetos a costos prohibitivos de refinanciamiento. No obstante, los *Länder* también están reacios a aceptar una reducción de su autonomía y a otorgar al gobierno federal la facultad de aplicar los requisitos de consolidación a los *Länder* que hayan acumulado una deuda excesiva. En cambio, los beneficiarios finales del sistema de nivelación fiscal no quieren aceptar una menor nivelación fiscal ni una mayor autonomía fiscal. Más allá de lo atractivo que resulte separar la distribución de facultades de las cuestiones financieras, en la práctica será difícil hablar de una sin mencionar a las otras.

Algunos observadores afirman que un aumento gradual de la autonomía fiscal sería políticamente factible. Podría consistir en cuatro componentes. En primer lugar, la magnitud y el número de responsabilidades fiscales comunes se podrían reducir. En particular, se podría abolir la responsabilidad compartida de construir edificios universitarios. En segundo lugar, las responsabilidades fiscales respecto a las fuentes impositivas, cuyos ingresos pertenecen exclusivamente a los *Länder* (por ejemplo, vehículos automotores, compra de bienes raíces e impuestos sucesorios), se podrían asignar completamente a la esfera de éstos. En tercer lugar, los *Länder* podrían adquirir el derecho de imponer un recargo al impuesto sobre la renta de personas físicas y morales. Además, la nivelación fiscal se podría reducir de manera paulatina a fin de permitir la autonomía fiscal de los *Länder* e inducir así sus beneficios.

Una mayor autonomía fiscal también sería condición indispensable para que los *Länder* dejaran de depender de los rescates o créditos federales

para cumplir con sus gastos a mediano plazo. Hoy, los *Länder* rara vez tienen la alternativa de solicitar un crédito cuando necesitan reaccionar ante impactos económicos. Se podría lograr un endurecimiento a corto plazo de las restricciones presupuestarias de los *Länder* con reglas más estrictas para hacer valer la consolidación de los *Länder* sin una deuda excesiva. Resolver la disyuntiva entre una mayor autonomía para cada *Land* en el aspecto de la tributación y una menor autonomía en el de los créditos dificultará la reforma del federalismo fiscal. En vez de debatir sobre soluciones normativas reales, tal vez sería mejor considerar los procedimientos para disminuir los elementos disfuncionales del federalismo fiscal alemán.