



REUTERS/TOBIAS SCHWARZ

La coalición se mantiene alineada: la canciller alemana Ángela Merkel modera una reunión de los integrantes de la coalición junto con Peter Struck, del Partido Socialdemócrata, que fue nombrado copresidente de la Comisión Conjunta del Parlamento para la Reforma del Federalismo Fiscal en Alemania.

¿Controlarán los *Länder* alemanes sus propios impuestos?

La reforma del federalismo fiscal es “uno de los temas más difíciles desde la unificación”

POR FELIX KNÜPLING

EL AÑO PASADO, LA REPÚBLICA Federal de Alemania introdujo la más amplia reforma constitucional habida desde su nacimiento. La revisión constitucional, que los alemanes llaman *Reforma del Federalismo I*, estableció una nueva división de facultades legislativas entre la federación y sus unidades constitutivas, los *Länder*.

Este año, la *Reforma del Federalismo II* retoma el tema a partir del punto donde lo dejó la *Reforma del Federalismo I*. En su acuerdo de coalición para formar el gobierno federal después de las elecciones de octubre de 2005, los demó-

cratas cristianos y los socialdemócratas convinieron en que la primera etapa de la reforma debería continuar con el siguiente paso: la adaptación de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* a las nuevas condiciones económicas subyacentes en Alemania y otras partes.

En la primera etapa de esta reforma, los legisladores de Berlín apenas tocaron las disposiciones constitucionales que rigen las finanzas estatales, sabiendo que esto habría convertido el proceso en una tarea imposible. Pero inclusive ahora, el reto es grande. La reforma es llevada a cabo por una comisión parlamentaria

conjunta de la Cámara baja, el *Bundestag*, y la Cámara alta, el *Bundesrat*. Como dijo el líder demócrata cristiano Norbert Lammert, presidente del Parlamento federal, durante la primera reunión de la comisión en marzo de 2007, la reforma fiscal es “con toda seguridad uno de los temas más difíciles que el gobierno federal y los *Länder* han debido abordar desde la unificación alemana”.

La comisión que decidirá sobre la reforma

La comisión conjunta es copresidida por Peter Struck, presidente del grupo parlamentario socialdemócrata en el *Bundestag*, y el demócrata cristiano Günther Oettinger, primer ministro de Baden-Württemberg. Cada Cámara del Parlamento nombró a 16 integrantes regulares

Felix Knüpling es director de programas europeos del Foro de Federaciones. Anteriormente, estuvo en el Parlamento alemán —el *Bundestag*— durante seis años y ocupó un cargo de alto nivel en la oficina de un miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores del *Bundestag*.

de la comisión. Cuatro de los delegados del *Bundestag* son miembros del gobierno federal. Casi todos los *Länder* enviaron a sus primeros ministros.

Las dos Cámaras acordaron un conjunto de medidas en una resolución que se vincula con la aprobación de la primera etapa de la reforma. El mandato de la comisión incluye las siguientes tareas:

- el desarrollo de mecanismos eficaces para prevenir y manejar las crisis presupuestarias frente a la enorme deuda pública de Alemania, que asciende a más de 1.5 billones de euros (más de dos billones de dólares estadounidenses);
- la presentación de propuestas para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, particularmente en las áreas de empleo y crecimiento;
- el fortalecimiento de las responsabilidades de las autoridades regionales y locales y la garantía de que cuenten con recursos financieros suficientes para llevar a cabo sus tareas;
- la modernización de la administración y la agrupación de los servicios públicos con el objetivo de aumentar la eficiencia y reducir los trámites burocráticos;
- la reducción de los requisitos para las fusiones voluntarias entre los *Länder*.

Hasta ahora, la comisión ha discutido los temas de finanzas durante una sesión pública que se celebró en junio de 2007 con los 18 expertos previamente designados por ellos. Está prevista para noviembre la celebración de una segunda sesión pública centrada en temas administrativos. El objetivo es promulgar la legislación final en 2008.

¿Más autonomía para los *Länder*?

El derecho fiscal en Alemania es predominantemente federal y los *Länder* quedan sujetos a muchas restricciones para recaudar impuestos y efectuar gastos. El país tiene un sistema mixto de recaudación y distribución impositiva. Los impuestos más importantes —el impuesto al valor agregado y los impuestos sobre la renta a personas físicas y morales— son fuentes de ingresos compartidas por los *Länder* y el gobierno federal. Las bases de estos impuestos se deciden de manera conjunta en el *Bundestag* y el *Bundesrat*. Pero las tasas y las bases para otras fuentes de ingresos que pertenecen exclusivamente a los *Länder*, como los

impuestos sobre la herencia o sobre los automóviles, también deben ser aprobadas por ambas Cámaras. Los expertos calculan que sólo dos por ciento del total del ingreso de los *Länder* es autónomo. Éste procede de los impuestos sobre las bebidas (impuesto sobre la cerveza), el entretenimiento, los perros, y la caza y pesca. La única excepción notable a la homologación impositiva total es el impuesto sobre las empresas, que cada comunidad y cada ciudad tiene derecho a establecer de manera independiente, de acuerdo con sus necesidades.

El federalismo fiscal en Alemania también se caracteriza por un sistema de nivelación financiera muy complejo que tiene por objeto proporcionar niveles de vida equiparables a los habitantes de todo el país, como lo exige la Constitución alemana. Tras la distribución de los ingresos a los *Länder*, entra en acción un sistema de pagos de transferencias, que sitúa la capacidad fiscal de cada

mínimo de calidad han hecho que los *Länder* dependan de las transferencias del gobierno federal y que recurran a los préstamos como la mejor opción para financiar cualquier déficit en el gasto. Esto ha contribuido a la enorme deuda que el país ha acumulado.

Las políticas de reforma fiscal

Algunos de los *Länder* más ricos y económicamente poderosos regidos por gobiernos demócratas cristianos, demandan más autonomía sobre la recaudación de impuestos sobre la renta. Prefieren elevar sus propias tasas impositivas sobre la parte del impuesto sobre la renta a que tienen derecho. Es obvio que reformar el sistema de esta manera alentaría la competencia. Este enfoque es apoyado mayoritariamente por los políticos demócratas cristianos en el *Bundestag* y en los *Länder* más ricos, así como por los demócratas libres.

Sin embargo, los *Länder* más pobres, especialmente en Alemania Oriental, cuya capacidad económica es de dos tercios del promedio, están muy renuentes a que se introduzca una mayor competencia. Además, muchos socialdemócratas siguen viendo con escepticismo las diferencias estructurales entre los *Länder*. “La competencia requiere que la Federación, los *Länder* y las comunidades adopten la misma postura para cumplir con sus deberes, dijo Klaus Wowereit, alcalde socialdemócrata de Berlín durante un debate en el *Bundestag*, el 8 de marzo de 2007. En consecuencia, los primeros ministros de los seis *Länder* de la ex Alemania Oriental establecieron claramente que no quieren introducir cambios en el sistema de nivelación. Parte del sistema de nivelación es el Pacto de Solidaridad II, negociado en 2001. De acuerdo con los términos del pacto, los *Länder* de Alemania Oriental recibirán subenciones federales especiales, en una escala anual decreciente, por un total de 159 mil millones de euros hasta 2019, que les permitirán sobre llevar los retos de la unificación.

La aplicación de un “freno a la deuda”

Una propuesta para enfrentar la crisis de la deuda es la introducción de un “freno a la deuda”; es decir, poner un alto a todo



El impuesto sobre la cerveza es una de las pocas fuentes independientes de ingreso de los gobiernos regionales en Alemania. Gunther Oettinger, primer ministro demócrata cristiano de Baden-Wuerttemberg y copresidente de la Comisión Conjunta del Parlamento para la Reforma del Federalismo Fiscal en Alemania, bebe una cerveza.

Land en 97.5 por ciento del promedio. Sus críticos argumentan que el grado de nivelación fiscal entre los estados es extremadamente alto y desanima el aumento de la eficiencia en los estados más ricos dado que la mayor parte de sus ganancias sería transferida a los estados más pobres. También desincentiva a los estados pobres a mejorar su eficiencia, ya que entonces se reduciría la cantidad de transferencias que reciben.

La falta de autonomía de los *Länder* desde el punto de vista de los ingresos y la severa restricción del gasto para la prestación de servicios públicos con un

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 31]

préstamo. Otra más, es la introducción de un “sistema de alerta temprana” para evitar sorpresas presupuestarias desagradables. Pero estas medidas sólo ayudarían a prevenir el endeudamiento futuro. Los legisladores aún necesitan hacer frente a la deuda corriente de los *Länder* y la Federación. Günther Oettinger, copresidente de la comisión, propuso la introducción de un fondo de solidaridad especial para ayudar a los *Länder* a reducir su deuda. Algunos *Länder* dicen que debe llegarse a un acuerdo sobre cómo evitar una futura acumulación de una deuda todavía mayor antes de considerar cómo hacer frente a la deuda acumulada.

Sin embargo, los *Länder*, particularmente los más pobres del oriente, obviamente enfrentarán un reto enorme si llegara a ponerse un freno al endeudamiento. Hasta ahora, sólo han tenido dos maneras de equilibrar sus presupuestos: recortar los gastos o pedir más préstamos, con el consiguiente aumento de su deuda total. Pero recortar los gastos no es una opción viable dado que la mayor parte de ellos están prescritos por la legislación federal. Y si se introduce un freno al endeudamiento, ya no se podrán pedir más préstamos.

Esta parecería ser una situación en la que no es posible ganar, pero Hans-Peter Schneider, director ejecutivo del Instituto para el Federalismo de Hannover, afirma que los *Länder* de Alemania Oriental pueden estar interesados en adquirir mayor responsabilidad fiscal porque saben que ahí está su salvación. “Los *Länder* necesitan mayor autonomía fiscal”, declaró Schneider. “Primero, deben tener facultades para legislar sobre aquellos impuestos que les son atribuidos. Segundo, deben ser facultados para (establecer) una sobretasa a los impuestos compartidos para el financiamiento de tareas específicas durante un período limitado de tiempo. Finalmente, deben tener la posibilidad de un mayor campo de acción en la administración de las leyes federales y apartarse de los estándares federales, que a menudo son muy costosos para los *Länder*”. En términos generales, sostuvo que la forma del federalismo alemán necesita cambiar de un modelo más administrativo a un modelo más creativo y constructivo.

La *Reforma del Federalismo II* no se completará sino hasta 2008, en el mejor de los casos. La gran coalición necesita tener la capacidad de negociar con los *Länder* para llegar a un acuerdo sobre la legislación y hacer que sea aprobada en Berlín. Si esto sucede, el desarrollo del federalismo alemán habrá dado un paso gigantesco.