

TENDENCIAS DE REFORMA EN EL FEDERALISMO FINANCIERO¹ **Resumen del artículo por Jana Wegmann²**

El artículo de Hofmann es un análisis económico y político detallado de las posibles reformas del sistema financiero alemán. En primer lugar, Hofmann relata el punto de partida de una posible reforma del sistema financiero. En general, una reforma exitosa debe incluir la reducción del enmarañamiento financiero, y el camino necesario para ello es la autonomía tributaria de los Länder con el fin de alcanzar un nuevo equilibrio. Una verdadera autonomía se establecería únicamente en el caso en que se unieran las innovaciones competenciales de todos los ámbitos en un mismo nivel: legislativa, ejecutiva y económica (sobre todo tributaria). En el contexto de las atribuciones de competencias, las transferencias a los Länder son sólo razonables en caso de que se asuman también la responsabilidad para los gastos y sobre todo la autonomía recaudatoria. Hofmann proclama así la necesidad de un nuevo concepto de descentralización.

El artículo se divide en seis partes intentando cubrir todos los ámbitos del proceso de reforma que afectan a las cuestiones financieras: el sistema de 'financiaciones mixtas' (*Mischfinanzierung*); las responsabilidades financieras en caso de costes derivados de una ley federal; las competencias en la legislación tributaria / la autonomía tributaria; la transmisión competencial respecto a la administración tributaria; el Pacto Nacional de Estabilidad para la realización del Pacto de Estabilidad Europeo; y la aclaración sobre las responsabilidades ante el derecho europeo. A partir de ello, el objetivo de Hofmann, y la conclusión del artículo, es la elaboración de un principio fundamental que guíe la reforma pendiente.

A modo de introducción, Hofmann expone los factores más importantes que justifican la necesidad de la reforma y resume las reflexiones de la Comisión para la Modernización del Ordenamiento Federal³. Así, por un lado, se refiere al continuo e incontrolado endeudamiento fiscal y las demandas de una adaptación del sistema federal en la perspectiva del proceso de integración europea. Por otro lado, en el apéndice de la reforma del sistema federal (I) se añadieron las propuestas para la reforma del sistema financiero de los dos presidentes de la Comisión, Müntefering y Stoiber, que especifican la idea de un desenmarañamiento competencial entre el Bund y los Länder. Sin embargo, desde un principio, tanto el esquema de transferencia financiera y compensación entre los Länder y entre los Länder y el gobierno federal (*Länderfinanzausgleich*) como la reorganización territorial estuvieron excluidos del objeto de reforma. A pesar de criticarlo, Hofmann admite que esta definición restrictiva y defensiva de la reforma es comprensible teniendo en cuenta las diversas contraposiciones de interés,

¹ Hofmann, Hans: Reformtendenzen im Finanzfoederalismus. En: Vogel, Bernhard; Hrbek, Rudolf; Fischer, Thomas (Ed.): Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europaeischen Vergleich [Schriftenreihe des Europaeischen Zentrums fuer Foederalismus-Forschung; Bd. 23]. Baden-Baden: 2006. Pp. 47-72. ("Tendencias de reforma en el federalismo financiero").

² Estudiant en pràctiques de la Fundació.

³ Comisión mixta Bundestag-Bundesrat para la reforma del federalismo, que comenzó sus trabajos en octubre de 2003, dirigida por Franz Müntefering y el Dr. Edmund Stoiber.

como por ejemplo entre el Bund y los Länder, entre los Länder donantes y los Länder receptores, entre los Länder del Oeste y los del Este o entre los Länder de gran superficie y los de ciudad.

‘El sistema de financiaciones mixtas’

Hofmann inicia su análisis exponiendo el desarrollo del ‘sistema de financiaciones mixtas’ y sus raíces. En los años cincuenta y sesenta, la relación entre el Bund y los Länder se definía como *Angebotsdiktatur* (dictadura de la oferta) por la situación financiera ventajosa para el Bund comparado con la situación de debacle financiera que sufrían los Länder. La dictadura de la oferta se refiere a la práctica en la cual los Länder cedieron competencias al Bund a cambio de su compromiso de encargarse proporcionalmente de los gastos financieros correspondientes. De esta manera, el Bund se aprovechó de agujeros legales y se incorporó varios sectores competenciales. La práctica se legalizó mediante la reforma constitucional de 1969. Sin embargo, desde entonces, la situación se ha invertido: hoy en día se puede hablar de una *Nachfragediktatur* (dictadura de la demanda) por la conseguida superioridad que tienen los Länder mediante la necesidad del voto favorable del Bundesrat. El Bundesrat utiliza su voto obligatorio para demandar del Bund la financiación necesaria.

Una de las consecuencias más características de esta práctica es el enmarañamiento competencial y la opacidad. Al respecto, Hofmann opina que la reforma de 2006 no ha podido desgraciadamente conseguir logros mayores. De las tareas comunes contempladas en el art. 91.a de la Ley Fundamental de Bonn (que incluye universidades, estructura económica regional, estructura agrícola, protección de la costa, investigación científica, planificación de educación) sólo se ha excluido la educación superior (el sistema universitario). Con la exclusión únicamente de este ámbito, aunque sin duda un ámbito muy importante por los problemas y discusiones que ha provocado en el proceso de financiación y legislación de los últimos años, se ha progresado muy poco. Se tiene que recordar que con la Ley Hartz IV de 2005 (ley que reestructura los beneficios de los desempleados), se establece casi simultáneamente una nueva financiación común (y esta con un volumen de hasta 5,3 mil millones de Euros que se transfieren del Bund a los Länder).

Las propuestas de la Comisión para la reforma de las configuraciones estructurales de las ayudas financieras se basaron en una nueva definición restrictiva de los casos en los cuales el Bund puede interferir y garantizar ayuda a los Länder. Según ello, las ayudas financieras serían sólo aceptadas en ámbitos con responsabilidad regional y sólo autorizados con el objetivo de prevenir un desequilibrio de la macroeconomía, para el ajuste de la distinta capacidad económica en el territorio federal o para promover el crecimiento económico. La corrección introducida por la reforma con la nueva definición incluye aun más la configuración anual regresiva de la ayuda, el control regular del uso y una fijación de plazo.

Hofmann menciona, como aspecto positivo de esta propuesta, que contiene un mecanismo protector del orden federal de competencias porque la ayuda será limitada al ámbito competencial de los Länder. No obstante, Hofmann

critica el hecho que el sistema sigue siendo un 'sistema de financiación mixta' expuesto todavía al peligro de ser objeto de abusos. Hofmann también es muy crítico con los proyectos que tratan de incorporar ayudas financieras del Bund en la restauración de presupuestos regionales particulares como objetivo propio del 'sistema de financiaciones mixtas'.

Por último, Hofmann expone y analiza las propuestas de la Comisión para las regulaciones de traspaso que tienen el fin de compensar a los Länder por la reducción de las 'financiaciones mixtas'. Las regulaciones de traspaso incluyen el periodo de las compensaciones, el periodo de referencia para la base de cálculo de las compensaciones y la puntualización de las promesas del Solidarpakt II (Pacto Solidario II) mediante su inclusión en la Constitución.

La propuesta contenía el proyecto de ceder beneficios de compensación para los ámbitos de educación superior, infraestructura local y subsidio de vivienda. Por una parte, con el fin de garantizar la seguridad financiera de los Länder y, por otra, con el fin de no determinar los ámbitos específicos de la inversión del Bund, se definía el año 2012 como final de la obligación de invertir en los ámbitos especificados de las ayudas financieras, así que las ayudas financieras se podrán utilizar también para objetos no especificados.

En relación a la exigencia de incluir el acuerdo sobre el Pacto Solidario II en la Constitución, Hofmann expresa sus dudas y afirma que eso socavaría el principio de la democracia parlamentaria. Se refiere al hecho de que la fijación de obligaciones de pago (subvenciones / pagos de transferencia) a los Länder que se extenderían durante quince años iría en contra de la tradición democrática de la legislación de cuatro años porque cualquier nuevo gobierno estaría ya desde un principio atado a las obligaciones financieras y en consecuencia no tendría la libertad de aprobar su propio presupuesto.

La causalidad de ejecución

La discusión sobre las responsabilidades financieras en caso de costes que se derivan de leyes federales como elemento de la reforma del sistema financiero, está causada por la falta de regulaciones claras en la Constitución. Según el art. 104.a, párrafo 1, de la LFB, el Bund y los Länder son, respectivamente, responsables de los costes que resultan del cumplimiento de sus tareas. En consecuencia, las competencias administrativas son también determinantes para la distribución de costes. Este principio se llama *Vollzugskausalität* (causalidad de ejecución) y, por un lado, Hofmann lo caracteriza como un principio muy conveniente para asegurar la ejecución económica. Pero, por otro lado, el principio conlleva algunas dificultades, porque integra no sólo el nivel regional de los Länder sino también el nivel local de los municipios en la financiación de la ejecución de leyes federales. Sin embargo, el art. 104.a de la LFB no regula ni la posición del nivel local, ni las relaciones financieras entre municipios y Länder, en el caso de la ejecución de leyes federales, porque la Ley Fundamental trata a los municipios como componentes de los Länder. La dificultad surge del hecho que una ley federal puede afectar directamente al

nivel local y incluir no sólo la atribución de tareas, sino también cargas financieras.

La Comisión propuso derogar la *Vollzugskausalitaet* a favor de un nuevo principio: 'la causalidad legislativa' (*Gesetzeskausalitaet*), según la cual, el nivel legislativo correspondiente se encargaría de los gastos que produce la aprobada ley. Lo problemático de una regulación como esta sería el posible establecimiento de relaciones financieras directas entre los municipios y el nivel federal, lo cual iría en contra del actual sistema financiero que define a los Länder como únicos socios del Bund. Un desarrollo como este no sería tampoco de interés para los Länder. Además, Hofmann señala que el planteamiento sería muy contra productivo en la tarea de reducir el enmarañamiento financiero.

Otra posible solución a este problema que Hofmann analiza es la introducción del voto favorable necesario del Bundesrat, que une el criterio de costes generados por leyes federales para los Länder y los municipios. Para compensar el cambio del estatus de los Länder, que se produjo por la reducción de su participación en la legislación federal, la Comisión preveía la introducción de un nuevo tercer párrafo al art. 104.a, en el ámbito de la Carta Financiera. Por lo tanto, las dudas del principio de la 'causalidad de ejecución' están conectadas con una de las tareas principales de la reforma: la reducción de leyes federales que necesitan el voto favorable del Bundesrat para ser aprobadas (*Zustimmungsgesetze*).

Hofmann declara que todavía no es posible un pronóstico sobre las consecuencias de la introducción del voto favorable necesario del Bundesrat en este ámbito. Una causa de la imposibilidad de pronosticar los efectos de la modificación planeada del art. 104.a, es su definición imprecisa. Aun más, Hofmann lo relaciona con el hecho que las discusiones anteriores de la aprobación de una ley por el Bundesrat, trataban en mayoría del problema de financiación. Según Hofmann, el nuevo párrafo codificaría y constitucionalizaría exactamente la misma situación de bloqueo y además el mismo enmarañamiento que se criticó y formaba la base inicial de la reforma. Teniendo en cuenta los factores, Hofmann opina que una clara atribución de costes al Bund hubiera sido la única forma de aclarar el enmarañamiento de responsabilidades financieras. Sobre todo Hofmann crítica que la práctica podría resultar en que los Länder interfieran en los ámbitos de competencias legislativas del Bund, reduciendo su posibilidad de gobernar.

En este sentido, el principio de la 'causalidad ejecutiva' impide que el Bund se encargue de los costes que resultan de la ejecución de una ley. El problema central de atribuir la ejecución de leyes a los municipios es que el Bund no está obligado a asegurar la compensación de gastos. Pero los Länder tampoco tienen esta obligación. Ni el art. 104.a, ni las definiciones constitucionales regionales regulan las responsabilidades en este caso. Por falta de la mayoría necesaria en la Comisión, no se ha podido introducir el principio de 'la causalidad legislativa'. Siguiendo el principio de la 'causalidad ejecutiva' la Comisión llegó al acuerdo sobre un nuevo artículo que impide explícitamente el encargo directo a los municipios de tareas o de

la ejecución de leyes por el Bund. Aunque indirectamente Hofmann critica el acuerdo al que se ha llegado, lo considera por lo menos consecuente.

Las competencias en la legislación tributaria

La distribución de los ingresos tributarios entre el Bund y los Länder sigue una combinación de dos sistemas diferentes que se llama *Vertikale Steuerverteilung* (distribución vertical de impuestos). El sistema incluye, por un lado, la distribución proporcional de los ingresos entre todos y, por otro lado, la atribución de ingresos separados a cada uno de los niveles que recaudan impuestos. El objetivo de esta combinación es conseguir una cierta autonomía tributaria, pero al mismo tiempo asegurar que los ingresos recaudatorios no se particularizan considerablemente por regiones o niveles. En general, los impuestos se arreglan en el nivel federal. Esto significa, que la legislación recaudatoria tiene que pasar por el Bundesrat por lo cual los Länder tienen una gran influencia. Aquí es donde se aplica verdaderamente el 'federalismo cooperativo' porque el actual sistema financiero es únicamente practicable en caso de que se encuentre un consenso. La idea inicial para desenmarañar el sistema financiero llevó a la propuesta de atribuir aquellas competencias legislativas a los Länder de las cuales ingresan los impuestos. También se discuten modelos de impuestos regionales suplementarios que se añadirían a los impuestos federales. De esta manera los Länder conjuntamente tendrían que administrar también los gastos que resultarían de las nuevas competencias. Teóricamente la autonomía tributaria completa está también en el debate.

En la Comisión, el tema de la autonomía tributaria regional se ha aplazado y sólo se ha llegado a un acuerdo en algunos ámbitos (como por ejemplo en caso del impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles o *Grundwerbsteuer*, el impuesto sobre los seguros o *Versicherungssteuer*, y el impuesto sobre el automóvil o *Kraftfahrzeugsteuer*). Aquí, el análisis de Hofmann trata de comparar la autonomía tributaria (o por lo menos una autonomía parcial) que se practica en nivel europeo con la federación alemana. En referencia a Irlanda, un Estado pequeño que es a pesar de todo competitivo, llega a la conclusión de que la autonomía puede resultar muy constructiva y beneficiosa para estimular la competencia regional. Hofmann opina que Alemania tendría que afrontar un verdadero desenmarañamiento del sistema financiero y que los peligros de abuso que se mencionan con frecuencia existen de la misma forma en el sistema actual.

La transmisión competencial respecto a la administración tributaria

En el debate sobre la autonomía tributaria de los Länder, también se mencionaba la posibilidad de una transferencia completa del aparato administrativo a los Länder porque se notaban un déficit y desigualdades en la ejecución administrativa de la legislación recaudatoria. La crítica más común se refiere al inmenso aparato administrativo que está incluido en el proceso y el hecho que muchas de las tareas se doblan por existir en el nivel regional y federal. Al final la Comisión concluyó que lo más importante era un aumento de la influencia del Ministerio Financiero Federal en la administración financiera. Con el fin de evitar futuras discusiones, se añadió un párrafo al art. 108, párrafo 4, que resumido permite al Bund fijar

reglamentos uniformes para el cumplimiento de las tareas administrativas y sus procedimientos en los Länder. Hofmann culpa al esquema de transferencias financieras y compensaciones entre los Länder (*Länderfinanzausgleich*) por los pocos impulsos que no convencen a los Länder a la hora de conseguir grandes ingresos tributarios. El *Länderfinanzausgleich* lleva al hecho que cualquier excedente de ingresos tributarios se les quitan a los Länder en el marco de las transferencias horizontales. Hofmann critica, resumiendo los resultados de los cálculos del Tribunal de Cuentas Federal y otras fuentes, que los inconvenientes de este sistema se reflejan en la opinión internacional respecto a Alemania como sitio de inversión.

Sin embargo, este es otro ámbito donde la Comisión sólo ha podido lograr un pequeño progreso. Aunque se estableció un control de la administración (*Benchmarking*), Hofmann pone en duda si estos controles del Bund a nivel regional administrativo no llevarán a un aumento de la burocracia en vez de crear una responsabilidad autónoma.

El Pacto Nacional de Estabilidad para la realización del Pacto de Estabilidad Europeo

La creación del Pacto Nacional de Estabilidad se creyó necesaria porque el Bund tenía ciertas obligaciones para mantener una disciplina del presupuesto nacional pero, al contrario, el gobierno no tenía ningún equivalente para imponer esta disciplina a los Länder. El único aspecto que encendió un debate trató del caso del no-cumplimiento de los requisitos del Tratado de Maastricht y de las responsabilidades ante las sanciones que impondría la Unión, sobre todo la distribución de las sanciones entre el Bund y los Länder. Las soluciones que proponían el establecimiento de una cifra fija para la distribución o una distribución al tanto por ciento según los habitantes de los Länder (en consonancia con el principio del *Länderfinanzausgleich*) fueron controvertidas. Al final, una propuesta que promueve la división de los costes entre el Bund y los Länder, pero sin especificar la proporción de la distribución, fue aprobada. Así se manifiesta la responsabilidad de los Länder respecto a las directivas europeas constitucionalmente, porque en el fondo los Länder ya habían aprobado el Tratado de Maastricht cuando había pasado por el Bundesrat, antes de entrar en vigor. Hofmann opina que la atribución de responsabilidad es más que comprensible, sobre todo por la gran importancia que tienen los presupuestos regionales, tanto respecto a los ámbitos de impuestos como en los gastos del Bund, en el cumplimiento de los criterios europeos de déficit. Para las negociaciones posteriores de la Comisión, Hofmann propone sin embargo, que se debían tener en cuenta las situaciones de los Länder con presupuestos endeudados o en bancarrotas (por ejemplo, Berlín). Así, considera la disolución del Pacto Solidario en este nivel como correcto, pero simultáneamente propone que a los Länder con un presupuesto en bancarrota se les debería permitir un aplazamiento de los pagos.

La aclaración sobre las responsabilidades ante el derecho europeo

La responsabilidad financiera ante sanciones que resultan de un retraso en la incorporación de leyes y directivas europeas a la legislación federal o de

una defectuosa aplicación del derecho europeo aún no está regulada. Lo mismo vale para las cargas financieras que surgen de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por ejemplo si se trata de multas por juicios extremadamente largos). La responsabilidad entre el Bund y los Länder ante delitos que se cometen en su propio ámbito de competencia siempre ha sido debatida. Según la posición del Bund, los Länder tienen claramente la responsabilidad por el hecho que se trata de un ámbito de su competencia. En opinión de los Länder, el Bund tiene que cumplir su competencia de representar a la entidad de su país en el extranjero y, consecuentemente, encargarse de esa responsabilidad. Con la situación legal actual y según el ejemplo del juicio contra el Länder de Mecklenburg-Vorpommern sobre subvenciones agrícolas europeas, quedó claro que el Bund tiene que responder por los Länder. La Comisión ha previsto un nuevo artículo que constata que la distribución de las cargas financieras entre el Bund y los Länder se debe orientar a partir de la contribución proporcional en el incumplimiento del Tratado o de las obligaciones supranacionales. Hofmann critica las propuestas de los Länder en este caso y proclama la urgencia de establecer medidas claras.

Conclusión

El principio fundamental de un verdadero desenmarañamiento en los ámbitos de competencias legislativas y financieras sólo es asequible mediante la centralización de las competencias en un nivel correspondiente. Sólo en el caso de que la responsabilidad para el cumplimiento de una tarea, las competencias respecto a los necesarios gastos y las competencias para los correspondientes ingresos estén centralizados en una mano, se puede lograr la ejecución eficaz de la competencia.

Hofmann critica la falta de este principio en las reflexiones de la Comisión y demanda el compromiso a un principio congruente que guíe el proceso de reforma en vez de la práctica de aplicar parches, pequeñas mejoras que a menudo acaban siendo contradictorias entre ellas y no sirven de nada. Según Hofmann, la Comisión y las actuales propuestas para una reforma del sistema financiero están muy por detrás de las aspiraciones y expectativas generadas. En ninguna parte de los resultados se encuentran estímulos para una organización más económica, competitiva y apta para el futuro de los presupuestos públicos. También critica que las consecuencias de las diferentes transferencias financieras del *Länderfinanzausgleich* no se han hecho públicas ni son transparentes y que todavía existe la completa necesidad de reforma en este nivel del sistema financiero. Sobre todo, Hofmann lamenta la falta de la tematización directa de la autonomía tributaria de los Länder.

El concepto nuevo, anunciado en la introducción, se basa en una descentralización competencial y financiera del nivel federal para un 'desenmarañamiento', que realmente se merezca este nombre. Según Hofmann, en caso de la transferencia de competencias a los Länder, ellos tendrían que tomar también la responsabilidad para los ingresos correspondientes.