

LA COMPENSACION FINANCIERA COMUNAL EN BAVIERA

Fritz Greimel

Profesor de Derecho en la Universidad de München

De acuerdo con la estructura financiera de la República Federal de Alemania, sólo el 12% del total de los impuestos recaudados a nivel nacional es canalizado hacia los municipios, siendo este porcentaje demasiado bajo como para permitir a las comunas cumplir financieramente con las tareas que les incumben según las respectivas constituciones estatales. Por tal razón, los diversos Estados federados conceden a sus comunas, además, en el marco de la compensación financiera comunal, asignaciones especiales.

Esta compensación financiera comunal no debe confundirse, eso sí, con la compensación financiera federal, es decir, la nivelación de la capacidad financiera entre la federación y sus estados miembros ni con la compensación financiera entre los Estados federados, es decir, aquélla entre los Estados federados de alto y los de bajo rendimiento financiero.

1. LOS IMPUESTOS MUNICIPALES

1.1. *El impuesto sobre los bienes raíces*

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania establece que los ingresos fiscales provenientes de los impuestos sobre los bienes raíces corresponden, por la llamada "garantía del impuesto sobre los bienes raíces", íntegramente a las comunas. Por este concepto se recaudan las contribuciones sobre la propiedad rural y la propiedad forestal (impuesto a los bienes raíces "A"), las contribuciones sobre las viviendas y los demás bienes raíces (impuesto a los bienes raíces "B") y el impuesto por ejercer una actividad industrial (Gewerbesteuer).

Para los impuestos de bienes raíces rige un procedimiento de fijación de dos etapas: Las oficinas de recaudación calculan en cada caso las bases imponibles, es decir, las cuotas de tributación y sobre la base de tales cuotas se procede, en seguida, a recaudar los impuestos en atención a la tasa de contribución definida por cada municipio.

1.1.1. La contribución sobre la propiedad

Las propiedades están esencialmente sujetas a la contribución sobre los bienes raíces. En el caso de estas contribuciones, el valor base fijado por las oficinas de recaudación es lo que conforma las bases imponibles, siendo la última tasación general realizada el 1º de enero de 1964. Por tanto, en caso de suscitarse cambios en los valores unitarios habrá que partir todavía de las relaciones de valor existentes a esa fecha. El impuesto a los bienes raíces no se calcula directamente sobre el valor base, sino que de acuerdo a las cuotas de tributación. Estas se establecen, a su vez, de acuerdo con una determinada tasa-

mil de valor base, el llamado número índice tributario. Para la fijación de las cuotas de tributación del impuesto sobre los bienes raíces a partir del valor base de las empresas agrícolas y forestales, el número índice tributario alcanza uniformemente a seis por mil del valor base. Respecto del impuesto inmobiliario resultan determinantes numerosos índices tributarios. Por regla, el tributo alcanza al dos por mil del valor base. A diferencia de esto, el impuesto para viviendas unifamiliares alcanza a 2,6 por mil para los primeros 75.000 DM del valor base y a 3,5 por mil para el resto del valor base. Si se trata de viviendas bifamiliares, la tasa ha sido fijada en 3,1 por mil.

En julio de 1985 la recaudación fiscal generada por el impuesto sobre la propiedad agrícola y forestal alcanzó en Baviera a 137 millones de DM y por concepto de contribución inmobiliaria a 229 millones de DM. La contribución sobre la propiedad agrícola y forestal fue recaudada merced a tasas tributarias que oscilaban entre el 150 y 700% (promedio del Estado Libre de Baviera: 319,4%); las contribuciones sobre inmuebles, en cambio, fueron recaudadas sobre la base de tasas tributarias que variaban entre el 175 y el 700% (promedio de Baviera 303,4%).

1.1.2. El impuesto a la actividad industrial

Toda actividad industrial está sujeta al impuesto industrial. La base de evaluación para este tributo es el beneficio industrial (*Gewerbeertrag*) y el capital activo (*Gewerbekapital*). La cuota de tributación de la actividad industrial alcanza al 5% del beneficio industrial. En el caso de las personas naturales, o de las empresas de personas, se concede anualmente un importe exento de impuestos de 36.000 DM. La cuota de tributación de la actividad industrial es el dos por mil del capital. En el caso de las personas naturales y de las sociedades de personas el activo es reducido previamente en un importe exento de impuestos de 120.000 DM.

Para la fijación del impuesto a la actividad industrial cabe sumar las cuotas de tributación obtenidas a partir del beneficio industrial y del capital. Ellas entregan la cuota de tributación uniforme, sobre la que cabe aplicar, igual que en el caso del impuesto a los bienes raíces, la tasa tributaria fijada por el respectivo municipio.

En 1985 el ingreso industrial del Estado Libre de Baviera alcanzó a 4.776 millones de DM (netos, tras el descuento de la contribución impositiva industrial). El impuesto a la actividad industrial fue recaudado con tasas de tributación de entre 225 y 500% (promedio estadual, 3,62,1%).

Actualmente existen tendencias provenientes especialmente del norte de la R. F. de Alemania, para reemplazar el impuesto industrial por otro tipo de tributo municipal, pretendiéndose favorecer el impuesto a la generación del ingreso (*Wertschoepfungssteuer*). Así, toda generación de ingresos, por ejemplo, salarios, sueldos, arriendos, etc., acontecida en determinada comuna debiera ser cargada con una tasa de impuestos del valor del 1 al 2%, fijando el porcentaje final el respectivo Consejo Comunal. Quedarían afectos a este impuesto no sólo las actividades industriales, sino que también las profesiones libres y el sector público. El gobierno estadual de Baviera rechaza la idea de un impuesto a la generación de ingresos, ya que al utilizar como base de evaluación especialmente los sueldos y salarios se podría ejercer un impacto sumamente negativo sobre el empleo.

1.2. *Los otros impuestos*

Durante el último año optó Baviera por derogar, en general, los llamados impuestos de mínima cuantía, como ser el impuesto sobre las bebidas y el impuesto sobre las actividades de entretenimiento.

1.3. *La participación municipal en los impuestos*

Los municipios tienen participación en el impuesto a la renta y al salario, en el impuesto sobre la adquisición de bienes raíces como en el impuesto automotriz.

1.3.1. *La participación municipal en el impuesto a la renta y al salario*

La participación de los municipios en los ingresos generados por el impuesto a la renta y al salario (Einkommen und Lohnsteuer) está regulada por la Ley de Reforma Financiera Comunal. Originalmente la participación de las comunas alcanzaba al 14%, siendo luego aumentado al 15%. La distribución de la participación comunal del impuesto a la renta y al salario es determinada por el ingreso generado localmente en cada comuna. Lo decisivo, eso sí, no es el monto total del ingreso fiscal sino que únicamente los impuestos que son recaudados de un ingreso de hasta 32.000 DM, en el caso de los solteros, y de 64.000 DM en el caso de los casados (los llamados montos bases). Así resulta que el ciudadano individual aporta a su comuna un porcentaje mayor de su impuesto a la renta mientras más alta sea ésta dentro de dichos montos base. Sin embargo, si su ingreso tributable excede las sumas antes mencionadas, la diferencia no es tributable en favor del respectivo municipio. La distribución de la participación municipal del impuesto a la renta y al salario provoca que éstos sean distribuidos del modo más parejo posible a los diversos municipios y que además las comunas con residentes de ingresos muy altos no se vean excesivamente favorecidas.

Para la distribución de la participación comunal del impuesto a la renta y al salario son determinantes los resultados estadísticos del impuesto realizados periódicamente. Al presente ya se halla en trámite la evaluación de los resultados estadísticos del año 1983, siendo éste el fundamento para la distribución en los años 1988 a 1991. En base a la situación de la tributación sobre la renta y el salario del año 1986 se elaborará una nueva estadística para el período inmediatamente posterior al año 1991. En el año 1985 las comunas del Estado de Baviera obtuvieron, por concepto de su participación en el impuesto a la renta y al salario, un total de 4.695 millones de DM.

Junto con esta reforma financiera comunal, es decir, con la participación municipal en el ingreso fiscal generado por el impuesto a la renta y el salario, se introdujo también una contribución impositiva en favor de los municipios. Para la fijación de la contribución impositiva del impuesto a la actividad industrial, los montos recaudados por dicho impuesto deben ser convertidos a una tasa tributaria del 300%. El nivel de la contribución impositiva de este impuesto alcanza al presente al 17 1/3 de los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la actividad industrial convertidos a una tasa tributaria del 300%. Las comunas de Baviera obtuvieron en 1985 un total de 809 millones de DM de la contribución impositiva del impuesto a la actividad industrial.

1.3.2. La participación municipal en el impuesto a la adquisición de bienes inmuebles

El impuesto a la adquisición de bienes inmuebles alcanzaba originalmente al 7% de la base de tasación. Esta tasa tributaria estaba conformada por un 3% correspondiente al llamado "impuesto de origen" (Stammsteuer) —un impuesto a nivel estadual— y un 4% de impuesto adicional, que podía ser recaudado por las grandes ciudades distritales, las ciudades independientes y por los distritos rurales. En el marco de la compensación financiera, el Estado de Baviera canalizó el total del 3% proveniente del impuesto de origen a los municipios, de acuerdo a la recaudación fiscal local.

A comienzos de 1983 fue reformado profundamente el derecho tributario respecto del impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles. La tasa tributaria del 7% fue reducida al 2% y paralelamente se derogaron las múltiples causales de exención tributaria, por lo que la reorganización tributaria no afectó al ingreso fiscal final. El nuevo impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles (2%) se convirtió íntegro en un impuesto estadual. El Estado Libre de Baviera retiene de este total el 20% y el restante 80% es canalizado hacia las comunas. De acuerdo a la distribución vigente, las comunas distritales obtienen de este 80% $\frac{3}{7}$ partes y los distritos rurales $\frac{4}{7}$ partes; las grandes ciudades distritales y las ciudades libres reciben todo el monto correspondiente a las comunas. El monto asignado a cada comuna alcanzó en el año 1985 a 457 millones de DM.

1.3.3. La participación municipal en el impuesto automotriz

El Estado Libre de Baviera entrega el 65% del ingreso fiscal generado por el impuesto automotriz, que es un impuesto de corte estadual, a sus comunas. Del total del impuesto automotriz obtienen las comunas las siguientes asignaciones constantes:

- Las comunas que asumen los costos de construcción local de las carreteras federales (en lo fundamental, comunas con más de 80.000 habitantes), perciben el 24% del ingreso fiscal local generado por el impuesto automotriz.
- Las comunas que asumen los costos de construcción de las carreteras estatales a nivel local (comunas con entre 25.000 y 80.000 habitantes), les es asignado el 17,7% del ingreso fiscal local generado por el impuesto automotriz.
- Las comunas de más de cinco mil habitantes que no se encuentran en ninguna de las dos categorías antes mencionadas obtienen el 10,7% del ingreso fiscal local generado por el impuesto automotriz. Bajo el número 2.2.5. se alude a otras asignaciones a partir del fondo generado por el impuesto automotriz.

2. LA COMPENSACIÓN FINANCIERA COMUNAL

2.1. Generalidades

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania no reglamenta el monto que los Estados federados deben asignar a sus comunas, sino que indica meramente que a los municipios y agrupaciones municipales debe

corresponder un porcentaje de la recaudación total de los impuestos y que éste ha de ser determinado por la legislación de cada unidad estadual (Land). Además, la reglamentación aludida prevé que, en lo restante, es la legislación estadual la que determina si la recaudación estadual es canalizada hacia los municipios (o agrupaciones municipales) y, en caso afirmativo, en qué medida.

La base jurídico-legal de la compensación financiera comunal del Estado de Baviera es la llamada Ley de Compensación Financiera. En los últimos años esta ley fue reformada anualmente para adecuarla a los aportes fijados por ella para los aumentos de las asignaciones previstas por el presupuesto estadual, practicándose cambios estructurales para mejorar el efecto deseado por la compensación financiera. La versión actualmente vigente de la Ley de Compensación Financiera es de la de fecha 9 de enero de 1986.

2.1.1. Los fines de la compensación financiera

La compensación financiera comunal cumple primordialmente con tres importantes finalidades. Por un lado, compensa vastamente las diferentes posibilidades de ingreso de las diversas comunas y distritos rurales mediante las llamadas asignaciones claves (Schlüsselzuweisungen), cuyo efecto es todavía reforzado por la readecuación de las contribuciones. Por otro lado, descongestiona a las comunas en sus tareas habituales (esfera de acción trasferida, transporte escolar), mediante el otorgamiento de asignaciones especiales. Por último, concede asignaciones específicas para los requerimientos de inversión (construcción de establecimientos escolares, construcción de sedes administrativas, jardines infantiles, construcción de hospitales y construcción de caminos). La compensación financiera constituye, así, una de las condiciones esenciales para la conservación y el fortalecimiento de la autonomía administrativa y es un fundamento para la creación de condiciones de vida semejantes en toda Baviera.

2.1.2. La estructura de la compensación financiera comunal

La implementación de la compensación financiera comunal constituye desde hace muchos años una de las metas de la política financiera del gobierno del Estado de Baviera. Los montos de la compensación financiera aumentaron en Baviera en 1986 en 391,5 millones de DM en relación al año anterior, alcanzando en total los 7.545,2 millones de DM. Esta tasa de crecimiento del 5,5% superó la cuota de crecimiento del presupuesto estadual, que en 1986 alcanzó el 4,3%.

Incluyendo las sumas constantes de la compensación financiera comunal (financiamiento de hospitales y ley de financiamiento del tránsito comunal) así como los demás aportes del Estado bávaro a las comunas al margen de la compensación financiera comunal (p. ej. aprovisionamiento de agua potable, eliminación de aguas servidas, construcción de caminos para la industria, etc.), se alcanzó en Baviera un volumen de compensación financiera de 9,3 mil millones de DM en el año 1986. Esto equivale al 24% del presupuesto estadual, lo que demuestra que el Estado de Baviera transfiere a sus comunas uno de cuatro marcos alemanes recaudados.

2.1.3. La clasificación de los aportes de la compensación financiera

Según su tipo de distribución, los aportes para la compensación financiera pueden ordenarse en dos grupos, siendo tales, los aportes cuyos montos y modalidades de asignación derivan directamente de la ley (aportes legales) y aquellos cuyo monto y modalidades de asignación son determinados por decisión discrecional de las autoridades administrativas (aportes discrecionales).

Los aportes legales son canalizados hacia las comunas ya sea en forma de recursos generales de libre disposición o como aportes para fines específicos. Los recursos generales de libre disposición son, p. ej. las "asignaciones claves", los ingresos fiscales por concepto del impuesto a la adquisición de bienes inmuebles, que quedan a disposición de las comunas, las asignaciones financieras, etc. Los aportes para fines específicos son, en cambio, aquellos cuyos montos si bien se derivan directamente de las prescripciones legales, pueden ser empleados solamente para fines determinados (p. ej. subsidios para centros de asistencia de salud comunal).

La parte menor de los aportes de compensación financiera está compuesta por los aportes discrecionales, siendo su monto determinado en cada caso por la autoridad estadual, en consideración a las circunstancias financieras de la comuna. Entre los aportes discrecionales cuentan especialmente las asignaciones para las inversiones comunales (p. ej. escuelas, jardines infantiles, salas multiuso, etc.) y las llamadas asignaciones de demanda (*Bedarfszuweisungen*).

El porcentaje de los aportes legales, en el marco de los aportes de compensación financiera, excede lejos el nivel que alcanzan los aportes discrecionales. Vemos así que en 1986, por ejemplo, los aportes legales alcanzaron al 74,2% mientras que los aportes discrecionales constituyeron sólo un 25,8%.

También la parte correspondiente a los recursos generales de libre disposición registra un aumento desde el 45,9% en 1979 al 58,7% en 1986, siendo estos recursos canalizados hacia las comunas bajo la forma de aportes legales y de aportes discrecionales. Paralelamente, la parte correspondiente a las asignaciones para fines específicos ha disminuido, respondiendo a un antiguo anhelo de los municipios de disponer un monto cada vez mayor de recursos de libre disposición.

2.2. *Los aportes de compensación financiera esenciales*

2.2.1. Las asignaciones claves

Las asignaciones claves (*Schlüsselzuweisungen*) persiguen reducir las cargas extraordinarias de determinadas comunas y además garantizar una compensación frente a la carencia de la capacidad tributaria y fuerza contributiva. Las asignaciones claves constituyen una de las fuentes de ingreso más importantes, especialmente para las comunas tributariamente más débiles. La llamada masa clave se divide en una masa comunal ascendente al 64% y una masa distrital que alcanza el 36%.

Las asignaciones claves se desglosan en dos subgrupos, siendo tales las asignaciones claves generales y las asignaciones claves especiales (estas últimas sólo para las comunas). Las asignaciones claves generales son distribuidas según los criterios establecidos en la Ley de Compensación Financiera calculando para cada municipio o distrito rural, en su caso, un requerimiento ficticio. A este

requerimiento se contraponen la fuerza contributiva o potencia tributaria local. La diferencia entre el rendimiento calculado y la propia potencia tributaria o fuerza contributiva es compensada en determinado porcentaje por vía de las asignaciones claves generales. Actualmente la tasa de compensación de las asignaciones claves municipales alcanza al 55% y aquella de las asignaciones claves distritales al 60%.

Las comunas tributariamente más débiles reciben, fuera de las asignaciones claves generales, las llamadas asignaciones claves especiales. Condición para ello es que la propia potencia tributaria se encuentre un 75% bajo el porcentaje promedio estadual. Las asignaciones claves especiales alcanzan al 15% de la diferencia entre la propia potencia tributaria y el 75% del promedio estadual.

Las asignaciones claves generales se determinan en base al requerimiento ficticio estimado. En el caso de las asignaciones claves comunales, se considera el número de los habitantes (factor decisivo), la proximidad a la frontera con un país del Este y la carga de asistencia social (sólo en el caso de las ciudades no-distritales). Respecto de las asignaciones claves distritales, se toman en cuenta la composición de la población, el porcentaje de jóvenes menores de 18 años (factor decisivo), y la carga de asistencia social.

Los aportes principales y los aportes suplementarios, respectivamente, se calculan individualmente del modo siguiente: El monto del aporte principal se define en el caso de las asignaciones claves comunales de acuerdo al tamaño de cada comuna. En las comunas de hasta 5.000 habitantes, cada ciudadano es ponderado con un 108%. El aporte principal aumenta entonces por habitante y alcanza, por ejemplo en la capital estadual, Munich, a un 158%. La estratificación del aporte principal según el número de habitantes conduce a que se suponga para la determinación de las asignaciones claves en las comunas de mayor tamaño un requerimiento financiero más elevado. Con ello se busca hacer justicia el hecho que las comunas que se hallan en crecimiento realizan un volumen correspondientemente mayor de tareas en el territorio anexo. Con la estratificación del aporte principal se pretende reducir las cargas urbano-centrales de las comunas más extensas.

Para el cálculo de las asignaciones claves distritales se parte de la composición de su población para la evaluación del aporte principal. El aporte alcanza en los distritos rurales siempre al 100%, pero aumenta cuando el porcentaje de la población menor de 18 años queda por bajo el promedio estadual. Mediante esta estratificación del aporte principal se pretende especialmente considerar las cargas financieras provenientes de la educación de la juventud para un distrito rural, al momento de calcular sus asignaciones claves.

Las comunas que se sitúan en las zonas fronterizas con la República Democrática Alemana o con Checoslovaquia perciben un "aporte de frontera" (Grenzlandsatz). En el caso de comunas distantes hasta 40 km de la frontera, el aporte principal es incrementado en un 15%; si se hallan a una distancia de entre 40 y 60 km, el aporte principal asciende a un 10%. Esto implica que las asignaciones claves por habitante aumentan en 60 y 40 DM, respectivamente, por habitante.

El aporte de asistencia social lo obtienen únicamente los distritos rurales y las llamadas ciudades no-distritales, que en Baviera son los titulares de la asistencia social local. El aporte suplementario es otorgado a todos los distritos rurales y ciudades no-distritales que, en relación a su fuerza contributiva, exhiben una carga de asistencia social por sobre el promedio estadual.

Para el cálculo de las asignaciones claves comunales y distritales es esencial el número de habitantes registrado al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. En la determinación de asignaciones claves comunales también se consideran los habitantes que poseen en ella una segunda residencia o domicilio, estando estas personas, desde luego, también registradas entre los habitantes de la comuna en que tienen su domicilio principal. El número de personas con un segundo domicilio se determina en cada caso por el último censo general de la población. En contraposición con la cantidad general de habitantes, el número de estas personas no es registrado regularmente.

Los miembros de las fuerzas armadas extranjeras estacionadas en el territorio de Baviera que no residen al interior de sus cuarteles y sus parientes son sumados también al número final de habitantes al momento de calcular las asignaciones claves y las asignaciones financieras. Estas personas son ponderadas con un 75% de lo que les corresponde a los demás habitantes, en contraposición con el 50% vigente con anterioridad.

Para establecer la capacidad tributaria y de la fuerza contributiva, que no sólo son la base para el cálculo de las asignaciones claves sino que también para la contribución distrital y de las circunscripciones, se consideran en Baviera únicamente las contribuciones sobre la propiedad agrícola y forestal, la contribución sobre los bienes inmuebles, el impuesto sobre la actividad industrial, la participación del ingreso fiscal por concepto de impuesto a la renta y la participación del impuesto fiscal generado por el impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles (aunque sólo en el caso del cálculo de las asignaciones claves distritales). Respecto a las restantes posibilidades de ingresos (p. ej. ingresos a partir de actividades económicas), éstas no son consideradas para el cálculo de la potencia tributaria.

La determinación de la potencia tributaria no se realiza sobre la base, en el caso de los impuestos sobre los bienes raíces, de los verdaderos ingresos tributarios, siendo más bien decisivo en el caso de estos impuestos las posibilidades de ingresos. Es intrascendente para la estimación de la potencia tributaria, por otro lado, en qué medida la comuna agota sus posibilidades de generar ingresos a través de la fijación de tasas tributarias. El cálculo de la potencia tributaria se realiza, por tanto, sobre la base de las tasas tributarias uniformes llamadas "tasas tributarias de nivelación" (Nivellierungshesbesetzen).

Estas tasas tributarias de nivelación están fijadas del modo siguiente:

-- Contribución sobre la propiedad agraria y forestal	250%
-- Contribución sobre la propiedad inmobiliaria	250%
-- Impuesto a la actividad industrial	300%
-- Participación comunal del ingreso generado por el impuesto a la renta	50%
-- Montos por debajo del promedio estadual	65%
-- Otros	100%
-- Participación del ingreso fiscal proveniente del impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles (sólo para el cálculo de las asignaciones claves distritales)	20%

Para determinarse la capacidad tributaria deben establecerse en cada caso los ingresos reales de una comuna en el año calendario anterior; estos ingresos

deben ser convertidos mediante tasas tributarias de nivelación. La capacidad tributaria resultante constituye la potencia tributaria individual de cada comuna.

Para el cálculo de las asignaciones claves no distritales no es esencial la capacidad tributaria sino que la fuerza contributiva. La fuerza contributiva se obtiene sumando a la capacidad tributaria total de la comuna distrital el 80% de las asignaciones claves comunales que la comuna obtuvo en el año inmediatamente anterior.

Como ya se ha señalado, la carencia de posibilidades de ingreso fiscal por parte de una comuna es compensada en cierta medida por las llamadas asignaciones claves, que en el caso de las comunas alcanza al 55% y en el de los distritos al 60%. Las comunas urbanas y los distritos rurales obtienen, entonces, asignaciones claves tanto más alta cuando más baja sea su capacidad tributaria o su fuerza contributiva.

El monto de las asignaciones claves a repartirse emana del presupuesto fiscal. A fin de repartir plenamente el monto previsto en el presupuesto, debe verificarse en el cálculo de las asignaciones claves una adaptación a los montos disponibles, aumentando de tal modo el requerimiento ficticio estimado, que la totalidad del monto previsto en el presupuesto estatal pueda ser efectivamente distribuido. Este multiplicador, que en el año 1986 alcanzó, en el caso de las asignaciones claves comunales a 707 DM y en aquel de las asignaciones claves distritales a 485 DM, es denominado "monto base" (Grundbetrag).

Como ya se indicó, las comunas tributariamente débiles obtienen, fuera de las asignaciones claves generales con una tasa de compensación del 55%, adicionalmente una asignación clave especial que alcanza al 15% de la propia capacidad tributaria ausente. Así, las comunas tributariamente débiles reciben, mediante las asignaciones claves, una compensación del 70%. Como la capacidad tributaria es paralelamente también la base de la evaluación de la contribución distrital, a las comunas rurales con asignaciones claves especiales se les otorga —en el marco de la compensación financiera comunal y a través de las asignaciones claves más altas y de contribuciones correspondientemente menores— una compensación de hasta un 90%, y, en el caso de las ciudades no-distritales de hasta un 75% de la capacidad tributaria ausente. En el caso de los distritos rurales y considerando la contribución distrital y la hospitalaria, se produce una llamada sobrenivelación. Ello significa que tras la implementación de la compensación financiera los distritos contributivamente más débiles quedan con un saldo a favor mayor que aquellos contributivamente más poderosos.

Cabe destacar aquí que en la evaluación del efecto de compensación se parte, respectivamente, de la capacidad tributaria y de la fuerza contributiva, así como de las tasas contributivas promedio estaduales.

Estas explicaciones ilustran que las posibilidades de generar ingresos fiscales de las comunas de Baviera fueron ampliamente niveladas en el marco de la compensación financiera. Las diversas condiciones financieras de las diferentes comunas deben entonces atribuirse a sus disímiles tareas y gastos.

2.2.2. Las asignaciones financieras

Las comunas y los distritos rurales obtienen para la compensación de los gastos en que incurren para realizar las tareas encomendadas las llamadas "asignaciones financieras" (Finanzzuweisungen).

Estas asignaciones financieras son concedidas del siguiente modo:

- A los distritos rurales se les asigna el ingreso total de los costos (derechos y gastos) fijados por el Consejo Distrital en calidad de autoridad recaudadora estadual.
- A las comunas se les concede el respectivo ingreso local de la recaudación fiscal por concepto de las amonestaciones sujetas a multa y de las multas en general. Los distritos rurales obtienen, además, las multas recaudadas por el Consejo Distrital en su calidad de autoridades estaduales.
- Las comunas y los distritos rurales reciben asignaciones calculadas de acuerdo al número de habitantes de su territorio (importes per cápita). Las ciudades no distritales obtuvieron en 1986 importes per cápita de 46,80 DM y los distritos rurales y comunas distritales de 23,40 DM por habitantes.
- A los distritos rurales y las ciudades no-distritales se les reponen los gastos en que incurren por la administración de educación estatal, asignaciones anuales que son calculadas de acuerdo al número de habitantes (en el año 1986 la suma de 0,27 DM por habitante).

2.2.3. Las asignaciones por demanda

En el marco de la compensación financiera comunal pueden las comunas obtener las asignaciones por demanda (Bedarfszuweisungen) para permitirles hacer frente a su especial situación geográfica o a las tareas particulares que en ciertos casos deben realizar. Se trata aquí de casos explícitamente excepcionales. Condición para ello es que una comuna no logre compensar en forma permanente su presupuesto administrativo con los medios de que dispone, a pesar de agotar sus ingresos recaudados por sobre el promedio estadual.

En casos especiales se conceden asignaciones por demanda aún cuando el equilibrio presupuestario no se ve en peligro. Así es respecto de los suplementos de transición para la compensación de las amortizaciones extraordinarias en zonas fronterizas, las asignaciones por demanda para las comunas que necesitan compensar problemas especiales emanados del cálculo de las asignaciones claves o de la ejecución de la reforma territorial comunal y las asignaciones por demanda dirigidas a los distritos rurales para la compensación de debilidades estructurales o de cargas provenientes de tareas especiales.

2.2.4. El subsidio a los gastos de transporte escolar

Todos los escolares tienen derecho en Baviera al transporte gratuito hacia y desde la escuela, siempre que su establecimiento educacional se encuentre a una distancia mayor de dos km, en caso de los educandos de primero a cuarto año básico o mayor de tres km para escolares a partir del quinto año básico, y además cuando el escolar no tenga otra posibilidad de recorrer la distancia que lo separa de su escuela. El límite mínimo de dos y tres km no rige para los escolares impedidos o cuyo recorrido sea especialmente difícil o riesgoso.

Los escolares que se encuentran por sobre el decimoprimer año de escolaridad y los aprendices de oficios (Berufsschueler) que no reciben una educación a jornada completa quedan excluidos de este derecho, salvo que sean impedidos. Sin embargo, la exclusión de un escolar de esta franquicia no puede generar a la familia un gasto anual de transporte superior a los 550 DM. Los escolares que provienen de familias con más de dos niños tienen derecho a que

se les reembolsen los costos del transporte escolar; ello también es el caso cuando el propio escolar o los apoderados encargados de su mantención obtienen prestaciones producto de la Ley Federal de Asistencia Social.

Los gastos de transporte escolar son cubiertos por las comunas en el caso de los alumnos de escuelas públicas básicas y de educación especial y por los distritos rurales y ciudades no-distritales si se trata de aprendices de oficios y los alumnos secundarios. El Estado Libre de Baviera otorga a las comunas en promedio un subsidio de transporte escolar del 80%. Para alentar a los titulares de esta función la realización de un transporte escolar relativamente barato y económico, el subsidio no se otorga mediante una liquidación individual, sino que de manera global. Las asignaciones globales son evaluadas en un 50% de acuerdo a los montos realmente gastados y en un 50% según el número de escolares que tienen derecho por ley al transporte escolar gratuito. Para poder compensar inconvenientes graves, se deja un fondo especial para este objetivo.

2.2.5. Las asignaciones provenientes del fondo del impuesto automotriz

Como ya se señaló bajo el acápite 1.3.3., las comunas obtienen en Baviera actualmente el 65% del ingreso fiscal generado por el impuesto automotriz del fondo proveniente de éste. El 35% restante queda reservado para la ampliación y mantención de la red caminera estatal. En 1986 la participación de las comunas alcanzó a los 900 millones de DM.

Los medios provenientes del fondo del impuesto automotriz están destinados a la construcción, ampliación y a la mantención de los caminos distritales y comunales, así como de los pasos urbanos de las carreteras federales y estatales —en la medida que éstas formen parte del deber de construcción de la comuna— y también para la construcción y la ampliación de las aceras peatonales y los senderos para los ciclistas que no estén unidos a otras vías públicas. A partir de 1980 se fomenta también la construcción y ampliación de las aceras peatonales y senderos para ciclistas que corran junto a vías automovilísticas, en cuanto sea de urgente necesidad por motivos de seguridad del tránsito y los costos puedan ser asumidos por las comunas.

El reparto del impuesto automotriz a las comunas se realiza en parte bajo la forma de asignaciones globales, cuyo monto se orienta de acuerdo al ingreso fiscal local (acápite 1.3.3.) o según la extensión de la red vial, y, en parte, bajo la forma de subsidios específicos, destinados a determinadas obras públicas.

El reparto de la participación comunal del impuesto automotriz se regula del siguiente modo:

- El 20% del ingreso total queda a disposición de la construcción de instalaciones para la eliminación de aguas residuales.
- Para la compensación de cargas especiales y para aminorar inconvenientes en la distribución del ingreso por concepto del impuesto automotriz, se crea un llamado fondo para casos graves (Haartefonds), el que alcanza actualmente el 12,5% del ingreso total. El 45% del monto de este fondo está provisto para el fomento del transporte urbano, siendo el resto concedido a las comunas y distritos rurales para la compensación de los casos graves.
- Las comunas con más de 5.000 habitantes participan del ingreso local (véase detalles bajo 1.3.3.).

— Las comunas con menos de 5.000 habitantes (o comunas con más de 5.000 habitantes que han renunciado al ingreso local) obtienen subsidios permanentes para la mantención de sus caminos comunales (por km y por año).

— Para la ampliación de los caminos comunales se disponen fondos adicionales, los que, sin embargo, no están directamente a disposición de las comunas, sino que son entregados al Consejo Distrital para su posterior reparto a las comunas. La distribución de los fondos es asumida por este Consejo tras consulta pericial a una Comisión de Alcaldes. En 1986 se concedieron 700 DM por km para la ampliación de los caminos rurales.

Los distritos rurales obtienen subsidios permanentes para la mantención y ampliación de sus caminos rurales. Esos subsidios están estratificados en relación a la ecuación "número de habitantes: extensión de la red vial distrital". En 1986 la estratificación oscila entre 3.000 DM por km para el primer km por cada mil habitantes y 10.300 DM por km para el cuarto y más km por cada mil habitantes.

2.2.6. Las asignaciones para la construcción comunal en altura

Según la Ley de Compensación Financiera, el Estado de Baviera concede a las comunas asignaciones destinadas a la construcción comunal en altura. Los tipos de construcciones comunales que quedan adscritos a este fomento son las escuelas, incluyendo las instalaciones deportivas escolares, los jardines infantiles, las sedes administrativas, los salones multiuso, los cuarteles y estaciones de bomberos, las pistas atléticas comunales y otras instalaciones públicas indispensables.

En lo fundamental merecen tales asignaciones la construcción, transformación y ampliación de las instalaciones antes mencionadas. Las reparaciones y habilitaciones de construcciones no son susceptibles de recibir estas asignaciones, dado que servirían para la mantención de edificios. Sin embargo, sí pueden obtener tales asignaciones en el caso de una habilitación general que provenga de la construcción de una nueva obra. Ello también rige para la habilitación general de techos planos que ya no responden a las normas actuales sobre técnica y física constructiva.

Los receptores de las asignaciones estatales son exclusivamente las comunas, es decir, los municipios, las agrupaciones municipales, las comunidades administrativas y las ligas comunales para fines específicos. Cuando una construcción es ejecutada por otro titular y la comuna participa subsidiando los costos de construcción, entonces la comuna puede obtener asignaciones estatales para el subsidio de los costos de construcción por ella otorgados. Condición para ello es que la construcción por parte de otro titular libere a la comuna de la carga de tener ella que construir por su cuenta y que el constructor se atenga a las restantes condiciones.

Para el otorgamiento de las asignaciones estatales deben tomarse especialmente en cuenta las siguientes condiciones:

— Capacidad financiera: La comuna debe ser capaz de reunir suficientes medios propios y también de financiar en el futuro las cargas que devengan.

— Autorización técnica: Antes del inicio de una construcción, por regla, deben hacerse aprobar y autorizar técnicamente los correspondientes planos.

A través del valor estimado del costo todos los gastos asignables pasan a considerarse como fundamentalmente incluidos. Sin embargo, si debido a condiciones geológicas extraordinarias los costos de construcción especiales exceden en un 15% del respectivo valor estimado, dichos montos pueden considerarse como asignables.

En la evaluación de la asignación estatal cabe tener presente la situación financiera del favorecido con la asignación, la importancia de las construcciones a realizarse, si la construcción prestará servicios a sectores aledaños más allá del territorio jurisdiccional del constructor y el monto de los fondos disponibles.

La situación financiera de una comuna debe evaluarse especialmente en atención a la capacidad tributaria o fuerza contributiva y su grado de utilización, los montos de las asignaciones claves y la carga fiscal, la relación de la capacidad financiera con el servicio de la deuda, el tamaño de una construcción en relación al volumen del presupuesto administrativo y al cálculo de la recaudación de los aportes y los derechos y gravámenes que se exigen en edificaciones similares.

La importancia de las construcciones para el interés estatal y el monto de los medios disponibles son considerados en la fijación de las tasas de base para el fomento de los diversos grupos de ítems. Estos alcanzan en el caso de las escuelas y los jardines infantiles hasta el 80% (siendo el promedio del 40%), en las sedes administrativas, salas de multiuso, cuarteles y guardias de bomberos hasta el 60% (promedio del 30%), en las pistas atléticas hasta el 40% (promedio del 24%) y en los cementerios hasta el 25% de los costos asignables.

2.2.6.1. La construcción de establecimientos educacionales

Las directrices que determinan los espacios necesarios en las escuelas y su dimensión están contenidas en las llamadas recomendaciones para la construcción escolar, pero las comunas pueden desviarse de estas recomendaciones al momento de planificarlas. La obligación de demostrar que una construcción escolar prevista por una determinada comuna no sería eventualmente apta para una enseñanza ordenada corresponde a la administración y no al constructor.

Una construcción escolar sólo puede ser financiada cuando el respectivo plano haya sido aprobada por las autoridades educacionales. Con la autorización de un programa de construcción queda paralelamente autorizada la superficie útil principal de la respectiva construcción escolar. Si una comuna desea edificar una escuela de dimensiones mayores a las previstas en las recomendaciones sobre construcción escolar, valdrá para el fomento estatal como límite máximo la superficie establecida en dichas recomendaciones.

El valor estimativo del costo para las construcciones escolares está actualmente fijado en 3.580 DM por metro cuadrado de superficie útil máxima. Para la construcción de estadios techados y de instalaciones deportivas al aire libre se han establecido también valores estimativos de costos.

2.2.6.2. La construcción de jardines infantiles

El financiamiento de un jardín infantil con medios proporcionados con la compensación financiera comunal supone que éste haya sido aprobado por el

órgano contralor y que la construcción haya sido acogida en el plano de requerimientos.

En la determinación de los costos asignables se parte al presente de un valor estimado de costos de 13.500 DM por jardín infantil. Para ello supone que el titular de la obra debe aportar por su cuenta un tercio de los costos, debiendo los otros dos tercios ser restituidos por la comuna local al titular, para los cuales la comuna obtiene una asignación a partir de la compensación financiera. El monto de la asignación se determina de acuerdo a las condiciones financieras de la respectiva comuna, lo que significa, entonces, que en la determinación de las asignaciones estatales para los jardines infantiles no se considera el total de los costos según el valor estimativo de ellos, sino que los dos tercios de los costos asignables (costos de fomento).

2.2.6.3. Las sedes administrativas

La compensación financiera comunal fomenta la construcción, remodelación y ampliación de las sedes administrativas realizadas por las comunas, las comunidades administrativas, los distritos rurales y las circunscripciones. Las directrices de asignación determinan hasta qué punto las instalaciones y su dimensión pueden ser consideradas asignables.

Como base para el fomento se presenta la superficie útil principal prevista por la comuna, siendo su tope máximo la superficie total indicada por las directrices de asignación. Cabe señalar el hecho de que las dimensiones de superficie fijadas por las directrices sirven meramente al cálculo de la superficie útil máxima asignable.

Para el cálculo de los costos asignables se ha fijado un valor base de costos; al presente alcanza a los 2.420 DM por metro cuadrado de superficie útil principal.

2.2.6.4. Las salas multiuso

Por salas multiuso se entienden espacios construidos que sirven especialmente a la realización de eventos sociales, culturales y deportivos. Según las directrices de asignación, una comuna no necesita demostrar la necesidad de poseer una sala multiuso, entendiéndose como natural cuando en ella no existen instalaciones similares. La dimensión de una sala multiuso se considera adecuada para el fomento estatal, cuando la superficie útil principal no excede determinadas dimensiones que están en relación al número de habitantes del territorio tributario respectivo.

Con la construcción de una sala multiuso pueden también combinarse otras medidas, como ser la construcción de instalaciones para el turismo, para el deporte escolar, para el atletismo, etc.

La fijación de los costos asignables se realiza atendiendo a los valores estimativos de costo. Este valor alcanza al presente para las instalaciones de utilización deportiva a 2.950 DM por metro cuadrado de superficie útil principal. Siendo la utilización de la instalación de exclusivo fin social o cultural, el valor estimativo de costo aumenta a 3.170 DM por metro cuadrado de superficie útil principal.

Cabe señalar que las superficies construidas destinadas exclusivamente y en

forma permanente o temporal a proporcionar a los usuarios comida y bebidas no son susceptibles de recibir asignaciones especiales.

2.2.6.5. Los cuarteles de bomberos y guardias bomberiles

Desde 1985 se fomenta la construcción de cuarteles de bomberos e instalaciones de guardias bomberiles en el marco de la compensación financiera comunal. El financiamiento de instalaciones móviles (p. ej. carros) se realiza, como siempre, con medios proporcionados por el presupuesto interno.

Se fomenta la construcción, remodelación y ampliación de instalaciones bomberiles, incluyendo instalaciones para la recuperación de la asfixia y su prevención. El financiamiento se entrega a la superficie útil efectivamente proyectada de la instalación bomberil, pero ésta no debe exceder la superficie prevista por las directrices de asignación.

La evaluación de los costos asignables también se realiza según el valor estimado de costos. Para la construcción de cuarteles y guardias bomberiles este valor alcanza a 2.400 DM por metro cuadrado de superficie útil asignable. Lo mismo rige para la construcción de instalaciones para la recuperación de la asfixia y su prevención. Además se conceden costos extras para la edificación de torres de secado de mangueras, incluidos los costos de instalación.

2.2.6.6. El atletismo escolar

Hasta la fecha sólo se fomentaban las pistas o instalaciones atléticas comunales por medio de la compensación financiera cuando eran construidas en combinación con instalaciones deportivas escolares. Mediante la Ley de Reforma de la Compensación Financiera de 1988 se alteró la reglamentación para que a partir de ese año la práctica del atletismo pueda ser financiada con los medios provenientes de la compensación financiera. Condición para el fomento de las instalaciones comunales deportivas es que su planificación y necesidad hayan sido aprobadas como necesarias por el asesor deportivo del respectivo gobierno.

Los costos asignables son igualmente estimados de acuerdo con los valores estimados de costo. Esos valores coinciden con los valores estimados de los costos del deporte escolar. Cuando se trata de instalaciones que no pueden ser equiparadas con las instalaciones para el deporte escolar, se fijan valores estimados de costos adicionales.

2.2.6.7. Otras instalaciones públicas indispensables

Bajo este concepto se entiende la construcción, remodelación y ampliación especialmente de cementerios, morgues y capillas ardientes. Estas construcciones son por regla general sólo fomentadas en el caso de las comunas pequeñas y no de las grandes, toda vez que estas últimas financian sus gastos por la vía de los derechos que cobran. Para estas construcciones no se han determinado valores estimados de costos, realizándose el fomento únicamente a través de préstamos con bajas tasas de interés y con un tope del 25% de los costos asignables.

2.2.7. El financiamiento de los hospitales

Hasta el año 1972 el fomento a la construcción hospitalaria se realizaba en Alemania Federal según el art. 10 de la FAG. Con la Ley Federal de Financiamiento de Hospitales del 29 de junio de 1972 se reformó radicalmente el financiamiento hospitalario. Según esta ley, los hospitales deben ser mantenidos en funcionamiento por el sector público, pero los costos de la atención rutinaria deben ser cubiertos por los derechos de uso de cobertura, es decir, por los aportes realizados por las cajas de salud y los pacientes particulares.

Sin embargo, con la Ley de Reforma Hospitalaria del 20 de diciembre de 1984 fue restituida a los Estados federales la atribución de regular, en lo sustancial, el financiamiento hospitalario. Para la regulación federal sólo se han reservado las recomendaciones estructurales en el contexto de la nueva ley. Los Estados federados pueden así reglamentar por su cuenta los detalles del financiamiento hospitalario. En Baviera se dictó la Ley Bávara de Hospitales de fecha 22 de julio de 1986 que reglamenta el nuevo ordenamiento.

El fomento de los hospitales según la Ley de Financiamiento Hospitalaria y la Ley Bávara de Hospitales difiere esencialmente de otras esferas de asignación financiera, dado que para el financiamiento hospitalario no está previsto un fomento en el sentido habitual, sino que más bien un reembolso de los gastos. Condición general para ello es que el hospital interesado forme parte del plan de requerimiento hospitalario.

Individualmente hospitales beneficiados obtienen los siguientes aportes de fomento: La restitución de los bienes de inversión a corto plazo, sin límites de costo, y de los bienes de inversión de mediano y largo plazo, con un límite de costo fijo, es realizada mediante cantidades máximas. Las asignaciones globales se conceden según las camas previstas, estando las tasas previstas por camas estratificadas de acuerdo al número de camas.

Si los hospitales beneficiados han tomado créditos antes de la aceptación del hospital en el Plan de Requerimiento para financiar inversiones, el servicio de la deuda es asumido por el Estado en el marco del fomento de la carga antigua. Se financia el saneamiento, remodelación y construcciones nuevas de hospitales, pero no así los costos de los terrenos, los gastos de alojamiento del personal y los bienes de consumo. Condición para este fomento financiero es que las medidas a implementarse hayan sido aceptadas por un programa anual de construcción hospitalaria.

Para conceder una mayor seguridad financiera y de planificación a los hospitales beneficiados, se determinan de antemano las medidas constructivas que se aceptarán en el programa anual. Estas construcciones pueden autorizarse, mediando una certificación técnica, al inicio de las obras aún antes de su ingreso al respectivo programa anual de construcciones hospitalarias. En el caso de construcciones de menor envergadura (con un costo de hasta dos millones de DM), pueden los gobiernos estatales conceder avances provenientes de las llamadas "cuotas gubernamentales" (Regierungskontingenten).

Los medios para el financiamiento hospitalario son aportados exactamente en un 50% por el Estado federado y en un 50% por las comunas. Eso sí que el Estado de Baviera otorga un monto de 160 millones de DM para la cancelación de los fondos concedidos hasta el año 1984 por el gobierno federal según el financiamiento mixto hasta allí vigente.

La parte comunal es distribuida por las comunas del siguiente modo: En el caso del financiamiento de inversiones de largo y mediano plazo, las comunas deben aportar una participación local del 10 al 20% de los costos financieros en el caso de medidas correspondientes a su territorio. El monto de la participación local se orienta según la importancia del hospital y la situación financiera de la respectiva comuna. En el caso que un hospital demuestre cubrir un área supracomunal, la participación local también puede reducirse por debajo de un 10%. Si se trata de hospitales públicos gratuitos y de hospitales privados, no se produce una participación local obligada.

La participación comunal que no puede ser recaudada a través de una participación local es transferida a las ciudades no distritales y a los distritos rurales en el marco de la contribución hospitalaria. La contribución se calcula de acuerdo al número de habitantes y la fuerza contributiva.

2.3. *Las contribuciones*

2.3.1. Las contribuciones distritales

Los distritos rurales cuentan sólo con una muy pequeña parte de ingresos tributarios propios. Aparte de las asignaciones claves, su fuente de ingresos más importantes reside en la contribución distrital. La Ley de Compensación financiera autoriza a los distritos rurales a transferir sus requerimientos no cubiertos por otros ingresos a las comunas distritales, realizándose la contribución distrital según una bases de prorrateo. Estas se calculan considerando la potencia tributaria de las comunas del distrito y el 80% de las asignaciones claves canalizadas a las comunas en el año anterior. La contribución distrital se estima en tasas porcentuales de la base de prorrateo, siendo el promedio de Baviera en el año 1985 del 38,7%. Según la Ley de Compensación Financiera pueden fijarse tasas de prorrateo diversas para los diferentes tipos de impuestos, pero actualmente no se hace uso de esta posibilidad legal.

Mediante el otorgamiento de asignaciones claves, bajo consideración de los ingresos generados por la contribución distrital y los gastos generados por la contribución de las circunscripciones, se alcanza en los distritos rurales una amplia compensación de las posibilidades de ingresos. Las diferencias en la situación financiera de los diversos distritos no deben atribuirse, así, tanto a las diversas posibilidades de generar ingresos, sino que más bien a las diferentes funciones y estructura de gastos que poseen.

2.3.2. Las contribuciones a la circunscripción

Las fuentes de ingresos esenciales para las circunscripciones son las contribuciones. La Ley de Compensación Financiera establece que las circunscripciones pueden equilibrar sus requerimientos no cubiertos por otros ingresos, mediante el recurso de transferirlos a las comunas no distritales y a los distritos bajo la forma de la contribución para las circunscripciones. Base de evaluación para esta contribución son —en forma similar al cálculo de la contribución distrital— las bases de prorrateo.

En Baviera son las circunscripciones las que actúan como titulares de la asistencia social no urbana. La asistencia social es el gasto determinante en el caso de las circunscripciones. El Estado de Baviera concede para estas cargas

a las circunscripciones los llamados fondos de compensación, los que están destinados a descargar a las circunscripciones y a equiparar sus diversas cargas de gastos. Los aportes de compensación (1986 = 170 millones de DM) son asignados a las diversas circunscripciones en virtud a la fórmula "gastos de asistencia social dividido por la potencia tributaria" (incluyendo el 45% de las asignaciones claves comunales).