

El nuevo sistema de nivelación financiera en Alemania: ¿una contribución a la reducción de la desigualdad regional? Resumen*

El apartado 2 del artículo 72 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania exige la creación de condiciones de vida equivalentes en Alemania. Sin embargo, como demuestra el informe de la Fundación Friedrich-Ebert sobre las desigualdades socioeconómicas en Alemania¹, este objetivo no se ha cumplido. Debido a las diferencias del poder económico entre los *Länder*, en Alemania existen grandes disparidades regionales en cuanto al nivel de ingresos, la tasa de desempleo y la tasa de pobreza. La división social y económica se aprecia especialmente entre el sur y el norte y entre el oeste y el este de Alemania. Las desigualdades socioeconómicas se convierten en las diferentes necesidades de gasto para la administración de los *Länder* y los municipios; por ejemplo, el gasto social per cápita de los *Länder* y los municipios en 2015 muestra una brecha entre los 350,00 euros por habitante en los *Länder* Baden-Württemberg y Sajonia y los 900,00 euros per cápita en los *Länder* de Bremen y Berlín. Por lo tanto, el gasto social per cápita varía entre los *Länder* más de 2,5 veces. En relación con la deuda per cápita, todavía se puede encontrar más disparidad, por ejemplo, la deuda per cápita varía más de ocho veces entre

* Este documento es un resumen realizado por Mario Kölling de un estudio más extenso publicado por la Friedrich-Ebert-Stiftung (Bauer, D.; Ragnitz, J.; Rösel, F.; *Zur Neuregelung des Finanzausgleichs: ein Beitrag zum Abbau regionaler Ungleichheit?*, WISO Diskurs, 17/2017, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2017). El documento completo se encuentra en <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13951.pdf>.

1 Albrech, J.; Fink, P.; Tiemann, H.: *Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015*, Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2015.

los *Länder* menos endeudados de Baviera y Sajonia y el *Land* con el mayor nivel de deuda pública, Bremen.

Como en otros países federales, también en Alemania el sistema de nivelación financiera tiene el objeto de evitar esta situación, equilibrando los diferentes niveles de capacidad financiera, garantizando así condiciones equivalentes entre los *Länder* para que puedan cumplir con sus tareas gubernamentales y administrativas. No obstante, las divergencias existentes entre los *Länder* cuestionan la eficacia del sistema actual de nivelación fiscal. Sobre todo, los municipios con una deuda elevada se encuentran en un círculo vicioso, con un débil crecimiento económico, un alto gasto social, una alta deuda pública y un nivel bajo de inversión pública. A pesar de las asignaciones del sistema de nivelación financiero, estos *Länder* siguen siendo incapaces de salir de esta situación.

Tras el acuerdo entre el gobierno federal y los *Länder* firmado en julio de 2017, fundamentalmente se va a reformar el existente sistema de nivelación financiera. El nuevo sistema entra en vigor el 31 de diciembre de 2019. La nueva regulación de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* prevé los siguientes cambios en comparación con el sistema existente:

- La integración de la distribución horizontal de la recaudación del IVA y de la nivelación financiera en sentido estricto, en una única distribución de la recaudación del IVA conforme a la capacidad financiera de los *Länder*, en base al número de habitantes.
- La compensación y los pagos en relación al volumen de recaudación del IVA de un *Land* dependerán de la diferencia entre la capacidad financiera y el índice compensatorio. El índice compensatorio se fija uniformemente en el 63 % del déficit o del superávit del promedio de la capacidad financiera de los *Länder*.
- Para calcular el poder financiero de los *Länder* a partir de 2020 se considerará el 75 % del poder financiero de los municipios. Hasta ahora solo se consideraba el 64 %, ya que los *Länder* donantes siempre se han opuesto a la inclusión completa del poder financiero de sus ciudades y municipios.
- Nuevas transferencias federales: las asignaciones suplementarias federales para necesidades especiales destinadas a municipios con una capacidad financiera desproporcional y asignaciones suplementarias federales para I+D.
- La concesión de ayudas federales de 400 millones de euros anuales para la reestructuración de los *Länder* de Bremen y Sarre.

- Aunque a partir de 2020 ya no se mantendrá el «Pacto de Solidaridad II» para los *Länder* de Alemania Oriental y sus municipios, se introducirán al mismo tiempo dos nuevas medidas compensatorias para contrarrestar las considerables disparidades de poder financiero entre los *Länder*.

En conjunto, la prevista reorganización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* modifica fundamentalmente el mecanismo de reparto y llevará a una nueva redistribución de 9500 millones de euros a partir de 2020 desde el Gobierno federal a los *Länder*, condición necesaria para que los gobiernos de los *Länder* aceptaran la reforma.

Los efectos a largo plazo de esta reforma son hoy en día desconocidos. El estudio *El nuevo sistema de nivelación financiera en Alemania: ¿una contribución a la reducción de la desigualdad regional?* examina con detalle posibles resultados, para lo que se analiza, tomando como base la proyección del crecimiento y los ingresos tributarios, la dinámica del nuevo modelo de nivelación fiscal para los próximos años. Como resultado del análisis se confirma que el nuevo modelo puede reducir ligeramente las desigualdades regionales. En este sentido, un crecimiento económico por debajo del promedio de la Federación de un *Land* per cápita de 1000 euros llevaría a un aumento de los pagos netos del sistema de nivelación financiera de entre 55 a 70 euros por habitante.

Los autores del estudio analizan también la relación del volumen de redistribución del nuevo sistema con el PIB para proporcionar información sobre qué parte del poder económico anual se emplea para compensar las desigualdades en la capacidad financiera de los *Länder*. Conforme a la simulación, la participación relativa de la nivelación financiera en el PIB entre 2020 y 2030 se disminuirá del 0,66 % al 0,60 %, lo que indica que el volumen de los fondos redistribuidos del sistema de nivelación aumentará menos que el PIB. Cuando los pagos compensatorios crecen menos que el PIB se limita el potencial del sistema de nivelación financiera para reducir las desigualdades regionales.

Los resultados del estudio son poco optimistas. Aunque el nuevo sistema de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* contribuye ligeramente a reducir las disparidades regionales durante los primeros años, a largo plazo la brecha entre los *Länder* ricos y pobres se sigue ampliando.

Con el objetivo de reducir las desigualdades entre los *Länder* en el marco del nuevo sistema a largo plazo, los autores recomiendan, por un lado, considerar una distribución de las asignaciones suplementarias federales de acuerdo con el poder económico. Otra posibilidad para centrar el modelo más en las disparidades regionales sería una distribución de la financiación para I+D de acuerdo con el poder económico. La inversión en I+D promueve la economía de manera sostenible y, por lo tanto, sería un instrumento ideal para la reducción de disparidades en el futuro.

Ante las deficiencias del modelo actual, los autores contrastan los resultados del modelo de reforma presentado por el exministro de Finanzas Hans Eichel *et al.*, en 2013². En este modelo se propone un enfoque en las diferencias de las necesidades financieras entre los *Länder*. Este enfoque mejoraría sobre todo la situación de los *Länder* con niveles de deuda pública alta. A diferencia del nuevo sistema, no se trataría el conjunto de los habitantes como «necesitados», sino que se centraría en las diferencias de las necesidades de gasto entre los *Länder*. Según la propuesta de Eichel, la Federación debería asumir todos los gastos sociales de los *Länder* y municipios (aproximadamente 30.900 millones de euros) en paralelo con una reasignación de la recaudación del IVA por parte de los *Länder* con un valor de 20.900 millones de euros a la Federación. La diferencia neta de 10.000 millones de euros que tendría que asumir el Gobierno federal corresponde con el mayor gasto del Gobierno federal en el nuevo sistema de nivelación financiera. La propuesta de Eichel *et al.* (2013) favorecería en particular a los *Länder*-ciudad y los *Länder* con un gasto social superior a la media (Renania del Norte-Westfalia, Sarre). Los *Länder* con un alto nivel del endeudamiento y elevado gasto social por habitante también se beneficiarían en particular del sistema propuesto.

En qué medida otros instrumentos de mayor alcance, por ejemplo en el ámbito de la distribución espacial de programas federales, pueden reducir las desigualdades existentes, debe ser estudiado en el futuro.

² Eichel, H.; Fink, P.; Tiemann, H.: *Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs*, WISO Direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2013.

Friedrich-Ebert-Stiftung

Oficina Madrid
C/Covarrubias, 22
28010 Madrid

Tel: (+34) 91 294 88 80
e-mail: info@fesmadrid.es
www.fes-madrid.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

No está permitido el uso comercial de los medios publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sin el consentimiento por escrito de la misma.

