

Alemania: presupuesto y déficit público

PABLO GASÓS CASAO*
XAVIER SOTILLOS JAIME*
RAMÓN TOVÍO*

En el año 2002 el déficit de las administraciones públicas alemanas representó el 3,7 por 100 del PIB. El incumplimiento por parte de Alemania de los compromisos fiscales recogidos en los Tratados Europeos y en el llamado Pacto de Estabilidad ha conmocionado las bases institucionales sobre las que los países europeos decidieron construir su Unión Monetaria. Que haya sido precisamente Alemania el segundo país en incurrir en lo que los Tratados definen como un déficit público excesivo (1), ha sorprendido a muchos por haber sido Alemania en su momento el principal impulsor de la estricta regulación de la política fiscal asociada a la Unión Monetaria.

El objetivo de este artículo es presentar las características de la política presupuestaria y fiscal alemana desde la reunificación en el año 1990. Se presta, asimismo, una especial atención a la estructura actual del gasto y de los ingresos públicos.

Palabras clave: presupuesto del Estado, déficit público, administración pública, política fiscal, Unión Monetaria, UE, Alemania.

Clasificación JEL: H61, O52.

*«Los Estados miembros evitarán
déficit públicos excesivos».
Artículo 104.1. Tratado Constitutivo
de la Comunidad Europea*

1. Historia de un déficit: Alemania 1991-2002

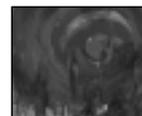
1. La historia económica reciente de Alemania viene condicionada por las implicaciones políticas, sociales y económicas derivadas de la reunificación en el año 1990. La reunificación supuso la incorporación a la República Federal de

17 millones de nuevos ciudadanos con una renta per cápita considerablemente inferior a la de Alemania Occidental, un territorio desarticulado en su dotación de infraestructuras y un sector productivo obsoleto e ineficaz.

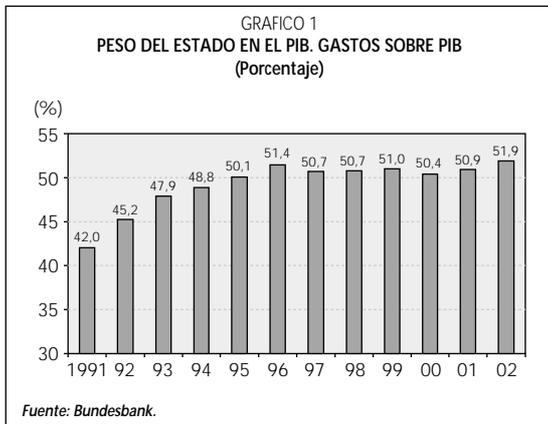
2. *Aumento del Gasto Público:* Este hecho histórico singular obligó a un esfuerzo extraordinario para la integración de la nueva población, la dotación de infraestructuras productivas y sociales en los nuevos territorios y la reordenación del sistema productivo. La financiación de este esfuerzo recayó básicamente sobre las Administraciones públicas y provocó un rapidísimo aumento del gasto público: el ratio gasto público/PIB aumenta casi diez puntos en apenas cinco años, pasando de un 42 por 100 en el año 1991 a un 51,4 por 100 en el año 1996 (Gráfico 1).

* Oficina Económica y Comercial de España. Berlín, enero de 2003.

(1) Portugal superó en el año 2001 el límite del 3 por 100 del PIB, que establecen los Tratados para el déficit público.

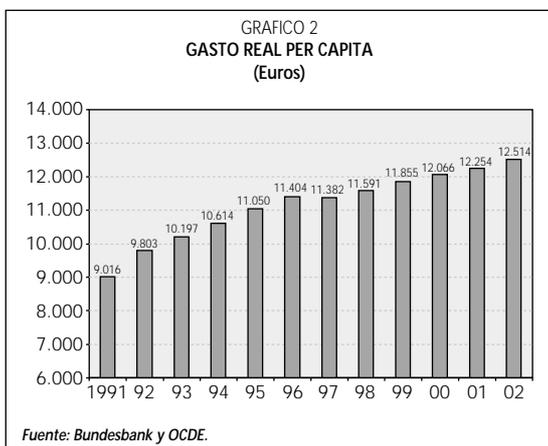


COLABORACIONES

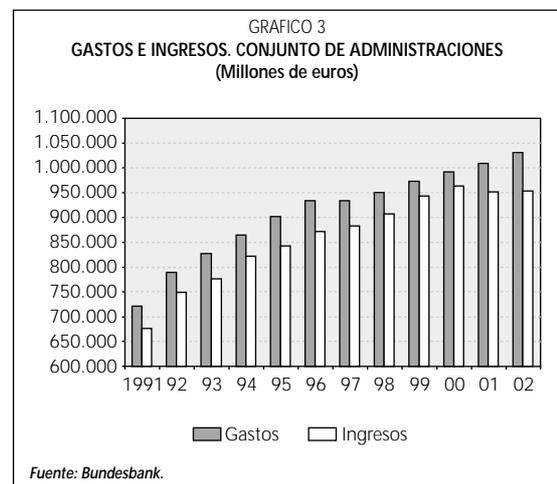


3. *Persistencia del Gasto Público:* El problema fiscal en Alemania surge, sin embargo, a partir de la constatación de que este aumento del gasto público en la primera mitad de los años noventa, históricamente justificado por el proceso de reunificación, no tiene carácter coyuntural. La lenta recuperación del tejido productivo en el este de Alemania y la extensión mimética de los mecanismos del llamado estado del bienestar enquistaron el gasto público en niveles superiores al 50 por 100 del producto nacional. Alemania se ha acomodado en el gasto público y en la transferencia de renta y desde comienzos de los años noventa, el gasto público per cápita crece ininterrumpidamente (Gráfico 2).

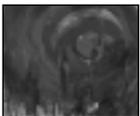
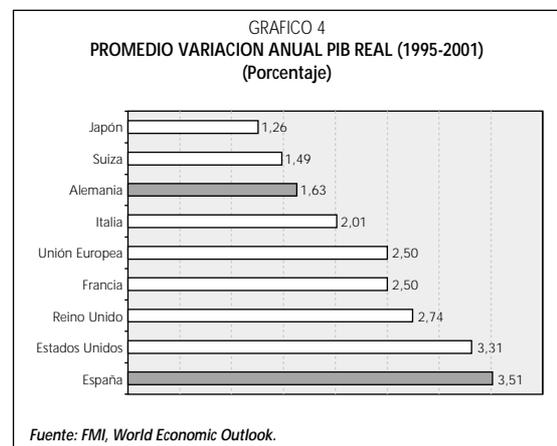
El problema económico y financiero no es ya, pues, el de la financiación de un proceso costoso pero transitorio de adaptación de los territorios del Este, sino cómo financiar y organizar una sociedad y un sector público que gasta y redistribuye más de la mitad de la renta nacional.



4. *Cómo financiar un gasto público que crece sin parar.* El reverso de unos gastos crecientes son unos impuestos que crecen sin parar. El problema surge de que este crecimiento del ingreso se revela desfasado de los gastos. En efecto, el Estado alemán, presionado por un gasto público cada vez mayor, recaudó durante toda la década de los noventa cantidades crecientes de recursos, pero siempre insuficientes en relación a un gasto cuya dinámica se había constituido en la ratio última y única referencia de la política fiscal alemana (Gráfico 3).

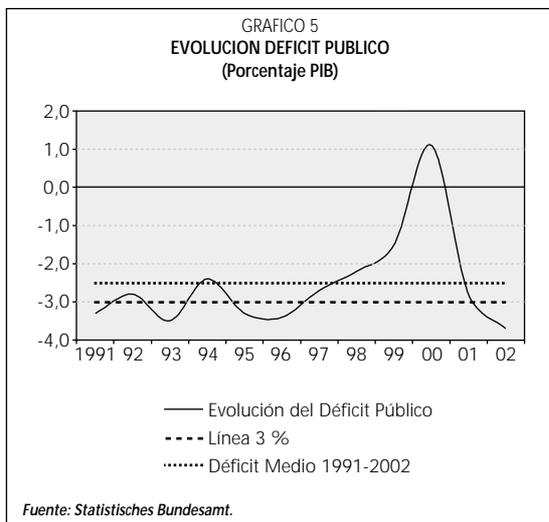


Una imposición creciente plantea, además, problemas de gestión tributaria, de equidad en el reparto de las cargas y de distorsión en la asignación de recursos. Todos estos problemas, sin duda presentes en el contexto tributario alemán de los años noventa, se traducen finalmente en la desincentivación de los agentes económicos y en un menor crecimiento económico (Gráfico 4).



COLABORACIONES

5. *El déficit como norma.* La norma de las finanzas públicas alemanas en la historia económica reciente ha sido un déficit público en torno al 3 por 100 del PIB (Gráfico 5). En este sentido, un déficit público del 2,7 por 100 en el año 2001 y del 3,7 por 100 (2) en el año 2002 no constituyen datos raros (outliers) ni suponen ninguna novedad (3). En Alemania el desequilibrio de las cuentas públicas ha sido una realidad crónica. Lo notable es que Alemania no parece haber adaptado su patrón de comportamiento fiscal al nuevo entorno económico e institucional asociado a la Unión Monetaria Europea y que ella misma contribuyó activamente a definir.

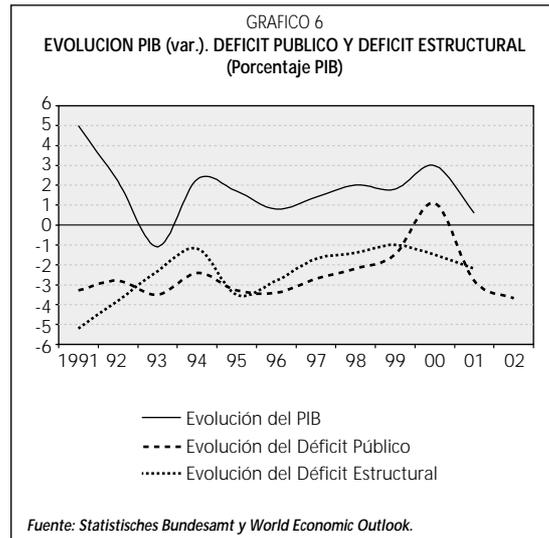


6. *El déficit es estructural.* Evidentemente, la adversa coyuntura económica en la que está inmersa la economía alemana, que arrastra dos años de estancamiento económico, explica en parte el aumento del déficit público hasta el 3,7 por 100 registrado en el ejercicio 2002. Pero lo explica sólo en parte. Los datos habitualmente manejados para

(2) Es oportuno tener en cuenta, que el dato del déficit no sólo rebasa el valor de referencia del Tratado de Maastricht; también ha determinado un aumento del endeudamiento público, que excede el monto de inversión pública para 2002, contraviniendo probablemente la propia Constitución Alemana, que en su art. 115 prohíbe taxativamente tal exceso, salvo que se intente impedir una «alteración significativa del equilibrio económico».

(3) El superávit del año 2000 se debe a los ingresos de la subasta de licencias de telefonía móvil UMTS, celebrada ese año. Depurado ese efecto coyuntural, el resultado hubiera sido un déficit aprox. del 1,3 por 100, más en línea con la serie. Obsérvese, que sin tener en cuenta dichos ingresos, la media del déficit, definida por la línea discontinua, hubiera sido aún más cercana al 3 por 100 y al dato de 2002.

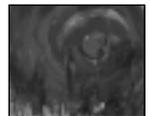
el déficit público estructural, depurado de la influencia del ciclo económico sobre el gasto y el ingreso público, muestran que éste habría oscilado en torno a los dos puntos del PIB en los años noventa y que habría tendido a aumentar en el pasado reciente (Gráfico 6).



Por lo tanto, no es de esperar que una posible reactivación económica resuelva por sí sólo la insuficiencia financiera crónica del sector público alemán. Si no se adoptan medidas estructurales en el ámbito del gasto o del ingreso, Alemania volverá a rebasar los límites al déficit público establecidos en los Tratados Europeos tan pronto como el ciclo económico vuelva a desacelerarse.

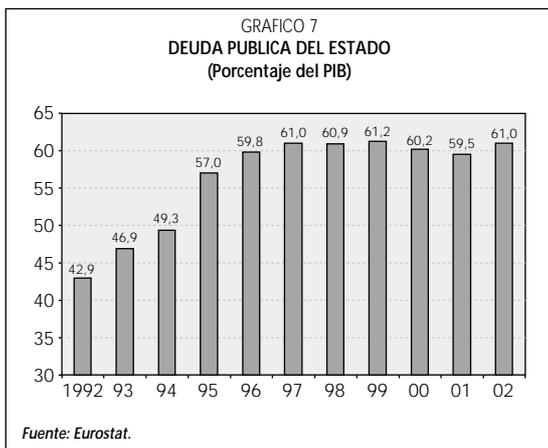
7. *El déficit y la deuda pública.* La deuda pública alemana aumentó de forma muy importante en la primera mitad de los años noventa como consecuencia de las necesidades de financiación asociadas a la reunificación. Medida como porcentaje del PIB, la deuda pública aumentó casi 20 puntos, pasando de un 42 por 100 en el año 1992 a un 60 por 100 en 1996 (Gráfico 7). A partir de entonces, este ratio se estabiliza en torno al nivel máximo admitido para esta variable en los Tratados Europeos (4). La dinámi-

(4) Artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea: «La Comisión (...) examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes: (...) si la proporción entre la deuda pública y el producto inferior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia (...) especificado en el Protocolo».



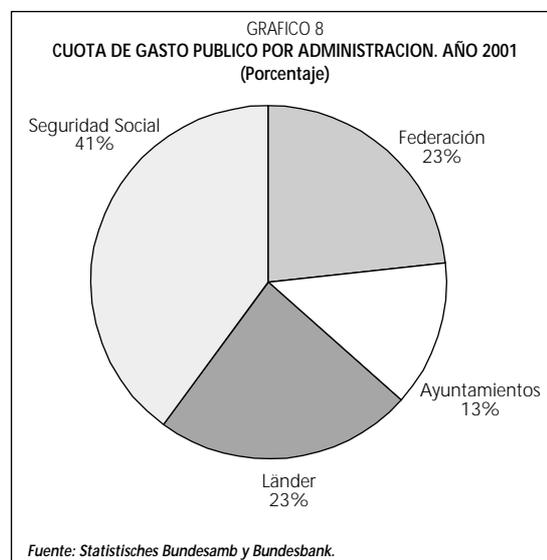
COLABORACIONES

ca del ratio deuda/PIB está vinculada, por supuesto, al déficit público, pero también a otras variables relevantes tales como los tipos de interés, el crecimiento de la economía o la tasa de inflación. La estabilidad del ratio deuda/PIB en los años recientes relativiza, hasta cierto punto, la gravedad del desequilibrio presupuestario alemán desde una perspectiva financiera (5).



este activismo no parece haberse trasladado todavía a las propias prácticas fiscales y presupuestarias. Resulta relevante, pues, analizar con más detalle el comportamiento de los gastos e ingresos públicos en la Alemania del euro; que coincide, además, con la primera legislatura del canciller Gerhard Schroeder al frente de un gobierno de coalición formado por el Partido Socialista y el Partido Verde.

9. *Un drama con muchos actores.* La estructura federal del estado alemán propicia que la gestión del gasto público esté repartida entre distintas administraciones (Gráfico 8): la Seguridad Social, la Federación, los Länder o administraciones regionales y los Ayuntamientos.



2. El gasto y el ingreso: la historia reciente

8. *Un nuevo marco institucional.* El 1 de enero de 1999 entró en vigor la tercera fase de la Unión Monetaria. Alemania fue una de las economías comunitarias que se sumó a la Unión (6). Desde aquel momento la política fiscal de los países de la euro-zona está sujeta a un estricto marco institucional que tiene como objetivo limitar y condicionar el margen de discrecionalidad de las autoridades económicas nacionales. Alemania fue la principal impulsora de la inclusión de estos límites en los tratados y participó activamente en el desarrollo normativo posterior. Sin embargo,

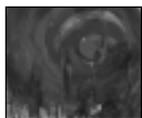
(5) De hecho, el objetivo de equilibrio presupuestario mantenido en el tiempo llevaría, en un amplio espectro de escenarios económicos relevantes, a una progresiva reducción del ratio deuda/PIB en los países europeos y eventualmente a la práctica desaparición de la deuda pública como variable financiera significativa.

(6) A este respecto es interesante recordar, que Alemania entró en la Unión Monetaria, gracias a una interpretación flexible del criterio de deuda pública. En 1997, que fue el año, cuyos datos sirvieron para realizar el examen, el ratio deuda/PIB alemán era del 61 por 100. El tratado preveía la admisibilidad de una deuda superior al 60 por 100 del PIB, siempre y cuando el ratio señalara una tendencia descendente; en el caso alemán fue al contrario, el ratio alemán había aumentado (57,1 por 100 en 1995 y 59,8 por 100 en 1996).

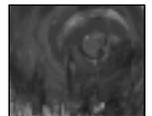
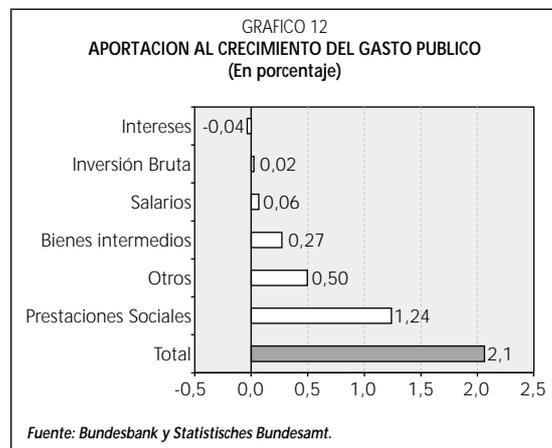
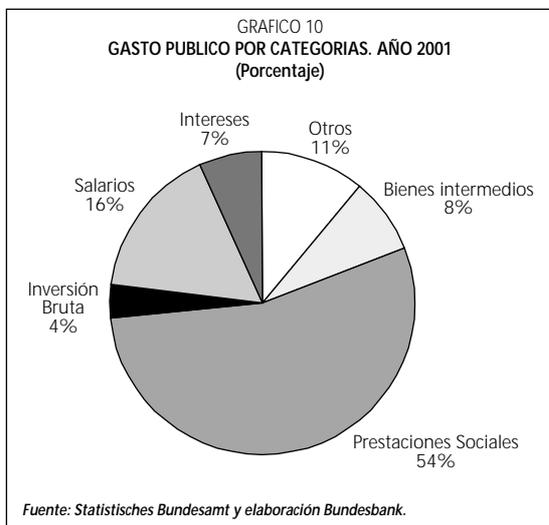
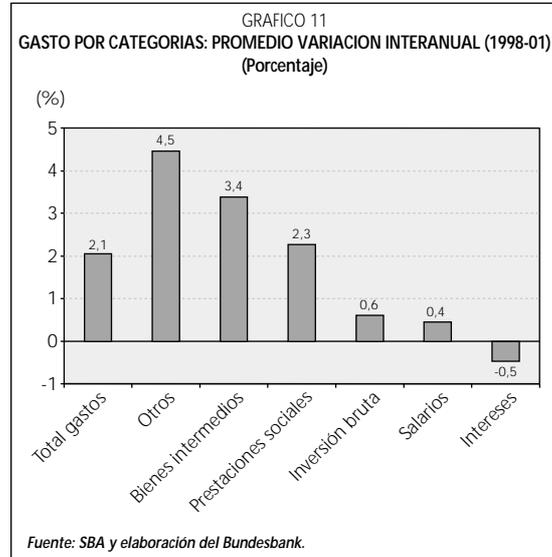
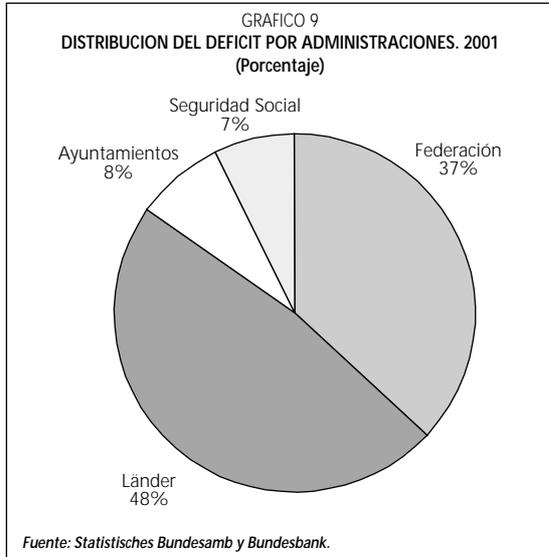
Es destacable la importante participación de las administraciones regionales en el total del gasto público. Todas las administraciones gastan y todas las administraciones tienen déficit. No obstante, el grueso del déficit se sitúa en las administraciones regionales y en la administración federal (Gráfico 9).

Esta organización institucional y política hace más compleja la tarea de reducción del déficit, ya que para ello se requiere no sólo una clara voluntad política, sino también un consenso inter-administraciones.

10. *Un presupuesto de transferencias.* La estructura del gasto público en Alemania muestra cómo el grueso del gasto público responde a una tupida red de transferencias que redistribuyen la



COLABORACIONES



COLABORACIONES

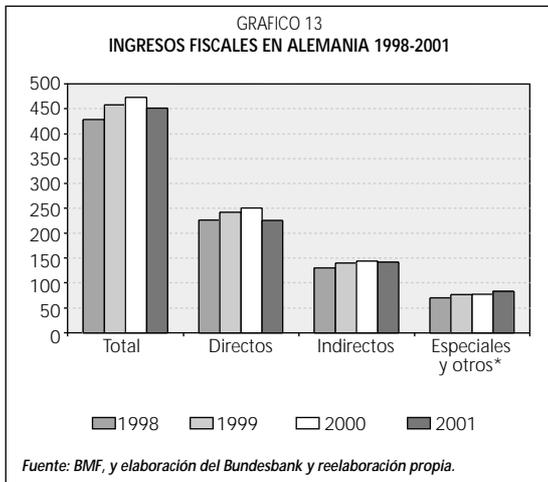
renta nacional entre distintos agentes y regiones. La producción de bienes públicos (salarios, bienes intermedios y formación de capital público) apenas si absorbería un tercio del gasto público total (Gráfico 10).

La dinámica del gasto en los últimos años no ha sido la misma en todos sus componentes (Gráficos 11 y 12). En el período 1998-2001 el gasto público aumento un promedio anual del 2,1 por 100. Ahora bien, mientras la carga de intereses se redujo ligeramente y los salarios y la inversión mostraban tasas de crecimiento muy modestas, otras partidas crecían a tasas elevadas. Entre éstas destaca el crecimiento de las prestaciones sociales, del consumo público y del resto de gastos. La partida genérica de restos de gastos comprende un conjunto heterogéneo entre los que se incluyen

las transferencias a empresas y las aportaciones al presupuesto comunitario, entre otros. Es ésta partida la que ha crecido a mayor ritmo.

11. *Con ingresos insuficientes.* Quizás el aspecto más singular del fuerte aumento del déficit público en los años 2001 y 2002 sea el papel representado por los ingresos públicos. Los ingresos fiscales, después de aumentar de forma ininterrumpida en los diez años anteriores, caen en el año 2001, en particular los impuestos directos (Gráfico 13).

Particularmente afectados se vieron los ingresos de las administraciones territoriales. Esta quiebra de los ingresos públicos es consecuencia del deterioro de la actividad económica y de la reforma fiscal del gobierno Schröder, pero también es expresión de la falta de consenso social sobre el volumen de gasto público que la sociedad alemana está dispuesta a asumir y financiar.



En el período 1998-2002 se ha observado una administración federal que aumentaba fuertemente sus ingresos mediante la creación de nuevas figuras tributarias (por ejemplo, el nuevo impuesto sobre la energía, también denominado impuesto «ecológico»), unas administraciones en el Este

que languidecían presupuestariamente con ingresos y gastos en declive (Gráfico 14) y una administración territorial en Alemania Occidental que veía como sus ingresos se reducían de forma sustancial, mientras que sus gastos aumentaban como en sus mejores tiempos (Gráfico 15).

Recomponer un consenso tributario entre las distintas administraciones es uno de los prerrequisitos para lograr una adecuada financiación del gasto público en Alemania. Por su parte, los ingresos de la seguridad social han crecido de forma importante, aunque menos que el gasto.

3. Perspectivas de futuro

12. *El compromiso público.* El gobierno alemán ha reiterado una y otra vez su intención de acatar los principios fiscales recogidos en el llamado Pacto de Estabilidad. En esta línea, la última versión presentada del Plan de Estabilidad para la economía alemana prevé una reducción paulatina del déficit público y del ratio deuda/PIB (Cuadro 1).

CUADRO 1

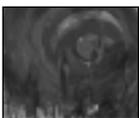
	2002	2003	2004	2005	2006
Déficit público.....	-3,7%	-2,75%	-1,5%	-1%	0%
Deuda/PIB.....	61%	61,5%	60,5%	59,5%	57,5%

Fuente: Deutsches Stabilitätsprogramm. Aktualisierung Dezember 2002.

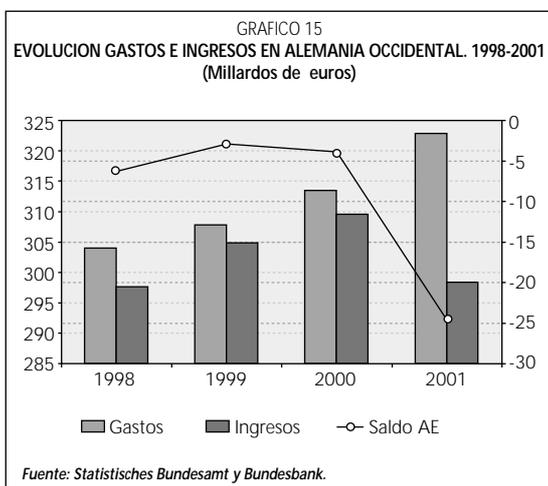
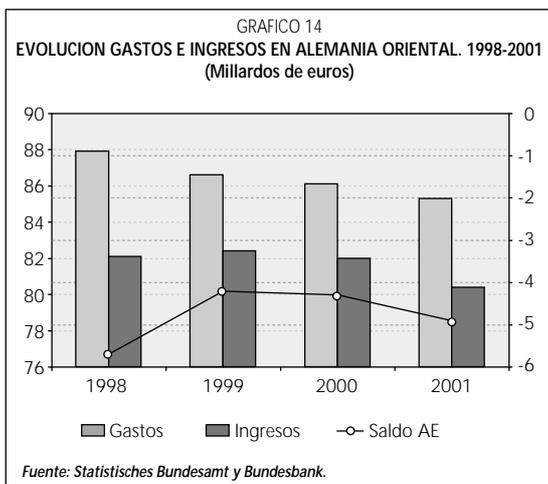
Debe observarse, no obstante, que esta reducción del déficit público se prevé en un contexto de recuperación económica, sin ajustes relevantes del nivel de gasto público y confía, por tanto, en unos mayores ingresos. Sin embargo, existe ya un cierto consenso entre los analistas de la economía alemana en el sentido de predecir para el año 2003 un tercer año de estancamiento económico, con un crecimiento que no sobrepasaría el medio punto. En cuanto a los mayores ingresos esperados, una parte vendrían impulsados por la mayor actividad económica, otra parte por la desaparición de los efectos temporales asociados a la reforma fiscal del año 2000 (7), pero también se prevé el aumento de los impuestos (8).

(7) En particular, un crédito fiscal en el impuesto de sociedades vinculado a los beneficios no distribuidos desde el año 1994.

(8) Entre los aumentos de impuestos planteados por el gobierno se puede destacar el aumento de las contribuciones a la seguridad social, la eliminación de la exención a las plusvalías obtenidas



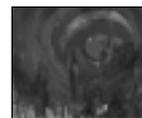
COLABORACIONES



13. *Hacia unas finanzas públicas saneadas.* Los planes anunciados por el gobierno alemán debieran permitir una reconducción de las finanzas públicas hacia niveles de déficit no manifiestamente incompatibles con los Tratados Europeos. Mas la orientación de las finanzas públicas hacia el principio del presupuesto equilibrado que subyace en el marco institucional con el que Alemania quiso dotar a la Unión

con más de un año de antigüedad o la aplicación del tipo general del IVA a productos gravados hasta ahora con un tipo reducido (por ejemplo, prensa, libros, flores o prótesis dentales).

Monetaria europea, exigirá de las autoridades una clara voluntad política y del conjunto de la sociedad alemana un notable esfuerzo. Quedan para ello importantes tareas pendientes: redimensionar y controlar el gasto público, con especial atención a aquellos componentes más sensibles como el gasto sanitario o las transferencias; completar la reforma fiscal iniciada por el ministro Eichel para lograr un sistema tributario más moderno y mejorar la coordinación entre las distintas administraciones para garantizar una política fiscal y presupuestaria consistente y equilibrada.



COLABORACIONES



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA en INTERNET



www.revistasICE.com