

# **Déficit e inversión pública: la conexión oculta**

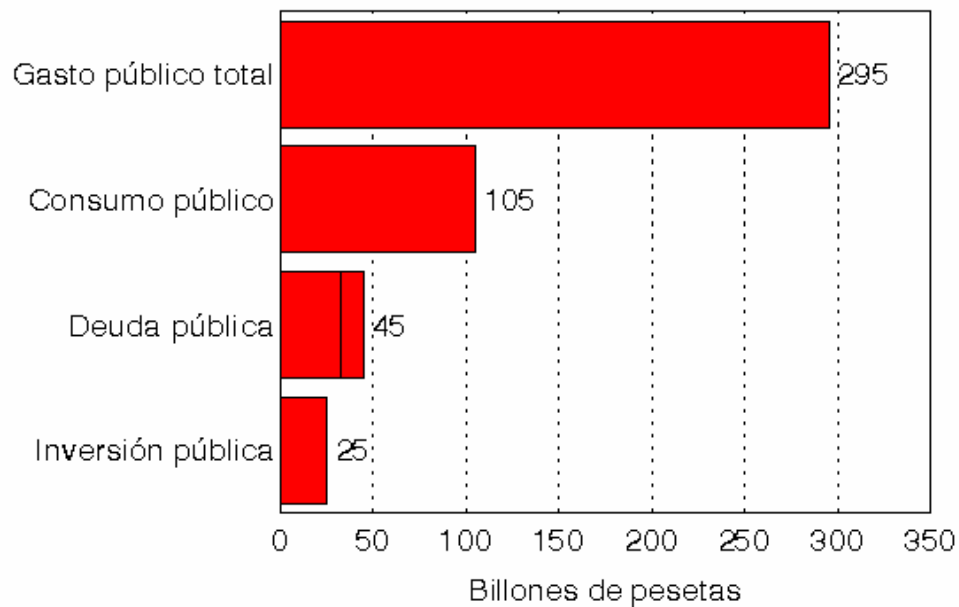
**Antonio Pulido San Román**  
**Instituto L. R. Klein, UAM**

## **1.- Comparando magnitudes**

Durante estos últimos 20 años las AA.PP. se han gastado unos 300 billones de pesetas. Una gran parte de estos recursos se han empleado en operaciones redistributivas de renta y poco más de 100 ha sido el valor acumulado de la producción de servicios públicos.

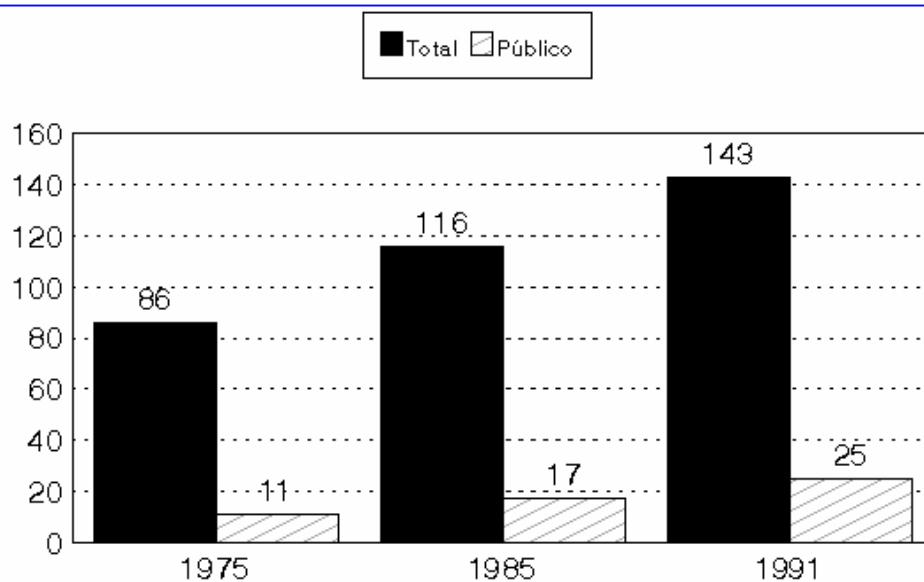
Al final, han quedado dos testimonios vivos de esta época: 1) un déficit público acumulado de cerca de 35 billones que, con aumento de activos más o menos ficticios, se ha transformado en 45 billones de deuda pública viva; 2) una inversión pública acumulada de unos 25 billones de pesetas que coincide con la cifra de stock de capital público en 1991, según la reciente estimación de la Fundación BBV.

# Acumulado 1975-95



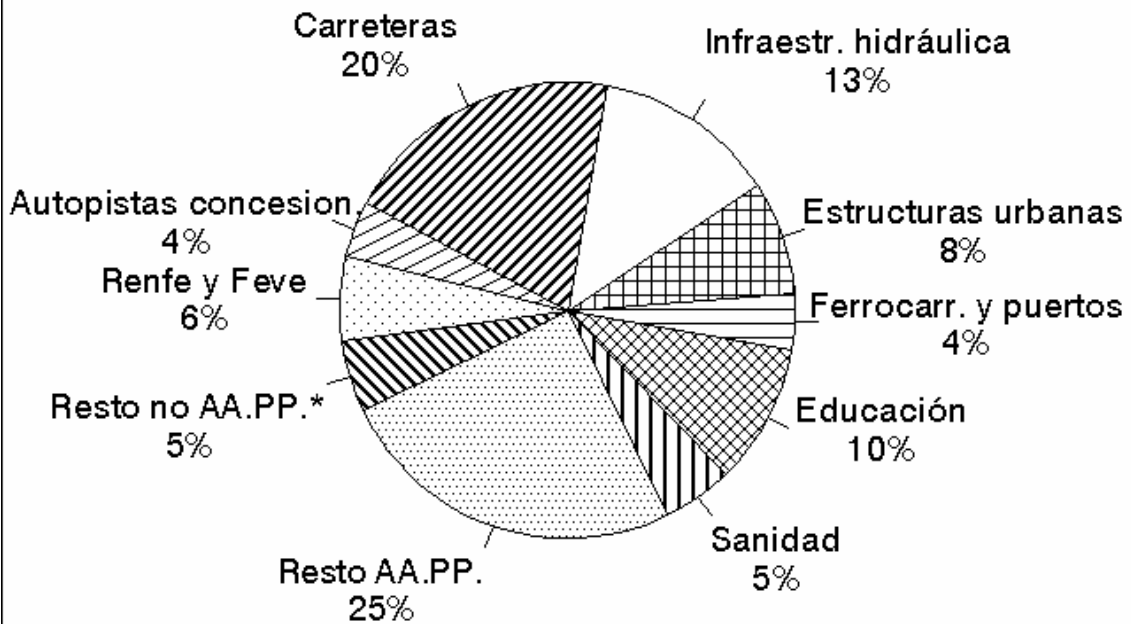
Fuente: Elaboración propia y Contabilidad Nacional de España (INE).

# Stock neto de capital (billones de pesetas de 1990)



Fuente: Fundación BBV, El stock de capital en España y sus Comunidades Autónomas, 1995. El capital público incluye infraestructuras no AA.PP.

## Distribución del stock de capital público por tipos



Fuente: Fundación BBV.

\* Puertos, Aeropuertos y Confederaciones Hidrográficas no AA.PP.

Para un año reciente del que podamos disponer de información consolidada de todas las AA.PP., vemos que la inversión pública es del orden de 2 billones y medio de pesetas (3,5 con transferencias de capital) frente a más de 30 billones de gasto público total. Estamos hablando, por tanto, de un 8% (11% con transferencias). Un esfuerzo brutal y tremendamente perturbador de reducir la inversión pública a la mitad, ahorra poco más del billón de pesetas y reduce el gasto público en sólo un 4%.

<b>Las grandes cifras de las AAPP (billones de ptas.)</b>			
<b>INGRESOS</b>		<b>GASTOS</b>	
Impuestos:	14,2	Servicios públicos:	11,0
		Pensiones:	6,5
Cotizaciones sociales:	9,3	Desempleo:	2,2
		Prestaciones sanitarias	0,9
		Otras prestaciones económicas y sociales	1,2
Otros <sup>1</sup> :	3,4	Inversión pública <sup>2</sup> :	3,5
		Otros (Excepto intereses) <sup>3</sup> :	2,5
<b>Total</b>	<b>26,9</b>	<b>Total</b>	<b>27,8</b>
		Pagos por intereses	3,4
		<b>Total</b>	<b>31,2</b>
<b>DÉFICIT</b>			
Desahorro público:		$(31,2-3,5)-(26,9-0,7) = 1,5$	
Déficit primario:		$27,8-26,9 = 0,9$	
Déficit público total:		$31,2-26,9 = 4,3$	
Fuente: Elaboración propia con cifras aproximadas redondeadas en billones y referidas a 1994.			
<sup>1</sup> Incluye intereses y dividendos, así como transferencias externas (principalmente de la UE) y consumo de capital fijo. De estos ingresos 0,7 son de capital (impuestos y transferencias)			
<sup>2</sup> Incluye ayudas y transferencias de capital, principalmente a empresas públicas.			
<sup>3</sup> Incluye subvenciones de explotación y transferencias corrientes.			

## 2.- Comparando ritmos

Nadie puede negar el esfuerzo realizado por el sector público español en términos de inversión. Durante 20 años se ha invertido en infraestructuras u otra Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) de carácter público, el equivalente a un 3% del PIB y a un 15%, aproximadamente, de la inversión total. Este esfuerzo es superior al promedio europeo, como corresponde a una situación de partida más atrasada en nivel de infraestructuras.

Además, el empuje de la inversión pública se ha acentuado a partir de mediados de los años 80: de un 2,5% del PIB se ha pasado al 4%, de un 10-11% de la FBCF en 1976-84 a un 18-19% en 1985-95.

Resulta sorprendente, sin embargo, observar que la inversión pública no ha intentado jugar un papel anti-cíclico, de suavización de los períodos de crisis. En particular destaca la punta de inversión pública en los años previos a los acontecimientos del 92 en plena fase de fuerte expansión económica.

		Porcentaje de inversión pública s/PIB	Porcentaje de inversión pública s/FBCF total
Expansión	1976-77	2,5%	9,9%
Crisis	1978-84	2,3%	10,9%
Expansión	1985-91	4,0%	18,1%
Crisis	1992-94	3,9%	19,1%

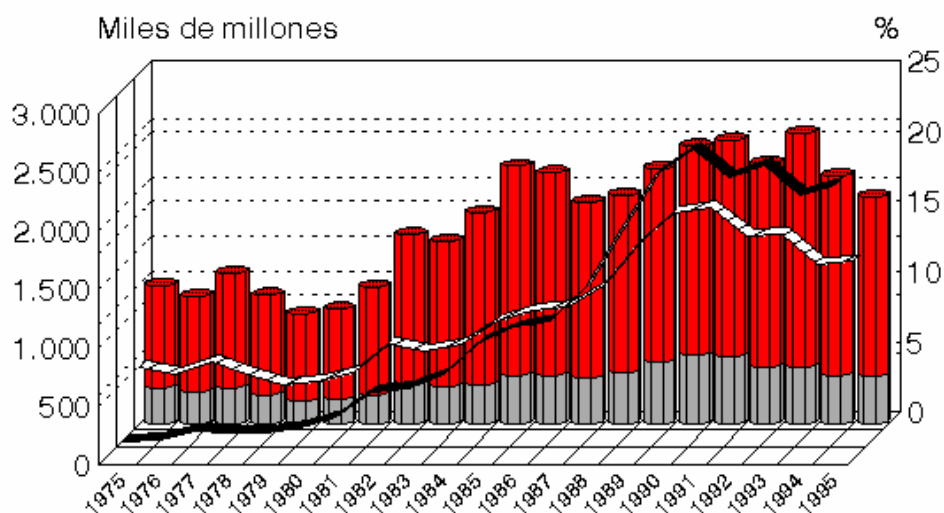
Fuente: Contabilidad Nacional, Banco de datos Ceprede y elaboración propia.

De hecho, parece que existe una cierta tendencia a recortar la inversión pública como respuesta a las exigencias de reducir el gasto y el déficit público, que se dispara más fácilmente en períodos de crisis que en momentos de expansión económica. ¿Cómo puede interpretarse, si no, que en plena expansión económica de los años 1988-90 se licite obra pública a ritmos crecientes casi de un tercio más por año y que al inicio de la crisis se retraiga la licitación oficial en proporciones similares?.

Realmente, la simple observación del gráfico adjunto justifica la petición de un *marco estable* por parte de las empresas constructoras. Los costes implícitos en esas bruscas oscilaciones los pagamos entre todos (sobrepuestos, temporalidad de contratos, infrautilización del parque de maquinaria, etc.) y encima han acentuado crisis y expansiones.

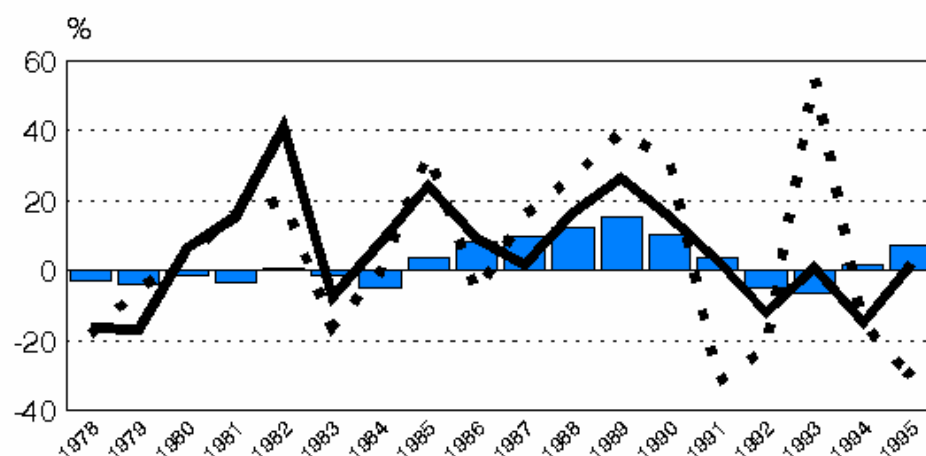
## Evolución de la inversión pública y su participación en el PIB y la FBCF fijo

■ Inv. púb. (corrientes) □ Inv. púb. (constantes) ■ % s/PIB ■ % s/FBCF



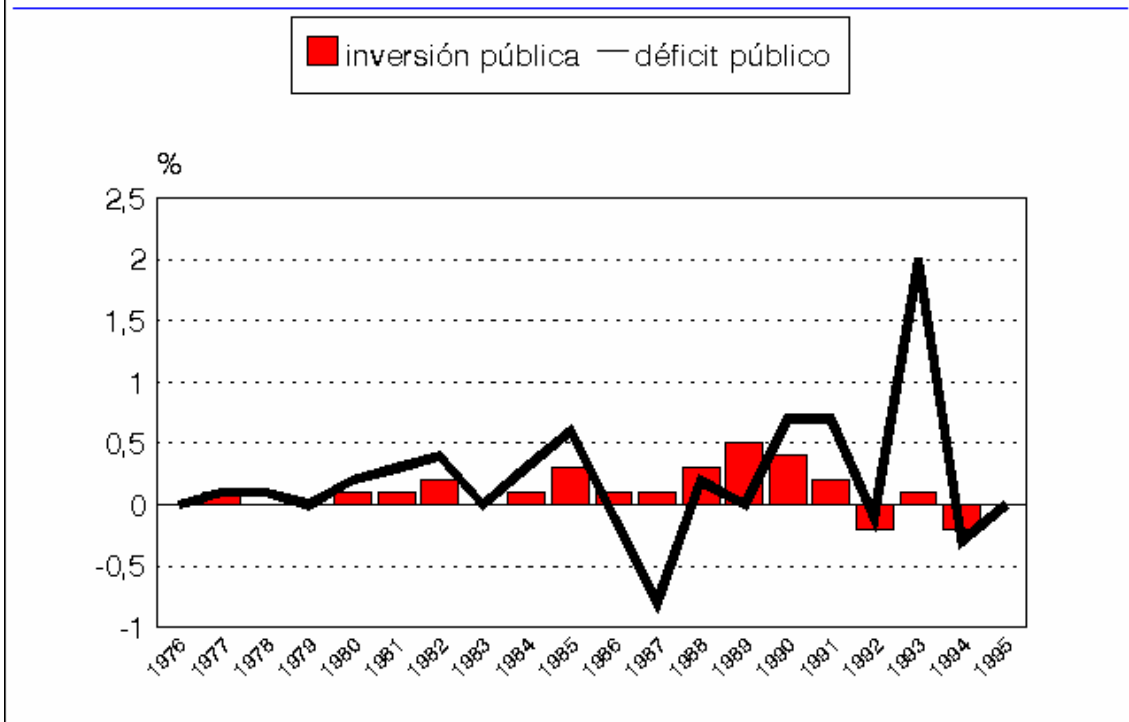
## Tasa de variación de la inversión pública, de la licitación oficial y de la FBCF en construcción

— % inversión pública ··· % licitación oficial ■ FBCF construcción



Fuente: Contabilidad Nacional y licitación oficial de obras públicas realizada por las Administraciones Central, Autonómica y Local con datos de SEOPAN deflactados con el deflactor de la FBCF en construcción.

## Incrementos de inversión y déficit públicos (porcentaje de variación interanual)



### 3.- La conexión entre reducción del déficit y crecimiento

Existen muchas razones, que no es cuestión de exponer aquí, para ser partidario de una reducción del déficit público. A medio plazo, puede ser incluso una garantía de mayor y más saneado crecimiento económico.

Respecto al efecto a corto plazo sobre crecimiento de una reducción del déficit, naturalmente depende de la cuantía, del ritmo y de qué partidas de ingresos o gastos se seleccionen.

Según estimaciones de J.P. Morgan (*European Economic Outlook*, Agosto-Septiembre 1995) para el conjunto de países de la UE, una reducción del déficit público equivalente a un 1% del PIB, impacta sobre el crecimiento reduciéndolo en un 0,5%. El coste en términos de crecimiento conjunto de la UE de converger en déficit público, para todos los países, al patrón establecido en Maastricht (3%

del PIB), alcanzado dicho objetivo en 1997, se estima en un 2,6% de menor PIB como efecto acumulativo al cabo de tres años (de 1995 a 1997).

Para España, J.P. Morgan estima que un punto de menor déficit respecto a PIB implica 0,4% de menor crecimiento. Con un déficit del 6,6% sobre PIB en 1994, llevarlo al 3% en 1997 implicaría, aproximadamente reducirlo en una equivalencia al 1,2% del PIB durante tres años consecutivos (casi un billón por año), lo que incidiría en medio punto de menor crecimiento por año.

En términos de empleo, utilizando la misma fuente, cada punto de porcentaje de menor crecimiento del PIB se traduce en un aumento de la tasa de paro del 0,2% para el conjunto de la UE y del 0,3% para el caso de España. Por tanto, para nuestro país, el proceso de ajuste en déficit público, supondría del orden de  $0,3 \times 0,5 = 0,15$  puntos de mayor tasa de paro. Con una población activa de unos 15,5 millones, equivale a cerca de 25.000 parados adicionales por año.

Por último, el informe de J.P. Morgan coincide con las estimaciones de la OCDE sobre la relación de déficit a crecimiento, es decir cuánto disminuye automáticamente el déficit al aumentar la tasa de crecimiento del PIB en un 1% adicional (por mayores ingresos al aumentar las bases imponibles y por menores gastos, al disminuir ciertas necesidades tales como subvenciones a empresas o prestaciones de desempleo): la estimación, 0,6% para la media de la UE y 0,4% para España.

<b>Relación entre crecimiento y reducción del déficit público</b>		
	Media UE	España
Elasticidad del déficit público al crecimiento	-0,6	-0,4
Elasticidad del crecimiento a la reducción del déficit público	-0,5	-0,4
Elasticidad de la tasa de desempleo al crecimiento	-0,2	-0,3

Fuente: J. P. Morgan, European Economic Outlook, Agosto-Septiembre 1995.



#### 4.- La conexión oculta entre déficit e inversión

La evidencia empírica indica que no existe una relación mantenida entre déficit e inversión pública. La diferencia de magnitud relativiza cualquier intento de conexión. La lógica económica encuentra múltiples justificaciones para no tocar precisamente la inversión pública y, en particular, en infraestructuras. Como dice el informe del Banco Mundial para 1994, "las infraestructuras representan, si no el motor, al menos las ruedas de la actividad económica". Se justifican por su efecto directo en producción y empleo, por la mejora en la productividad general de las empresas, por ser la única compensación intergeneracional que acompaña a la deuda pública.

Sin embargo, encontraremos nuevas argumentaciones contra la inversión pública cada vez que hay necesidad de presionar el déficit a la baja.

Veamos algunos ejemplos:

- Argumento 1 en contra: "la inversión pública de hoy es consumo público de mañana y además a perpetuidad".  
Contra-argumento: toda inversión en capital, exige considerar los gastos operativos de funcionamiento. Pero una inversión bien pensada reduce otros gastos o potencia los ingresos.
- Argumento 2 en contra: "el buen funcionamiento de la economía (la productividad a largo plazo) depende más del consumo público que de la inversión".  
Contra-argumento: los servicios públicos son justificables si son eficaces, igual que la inversión.
- Argumento 3 en contra: "los proyectos de inversión pública más rentables se agotan y no puede mantenerse un ritmo de p.ej. el 5% del PIB a largo plazo".  
Contra-argumento: La UE en su conjunto viene manteniéndose alrededor del

3% año tras año y España parece que tiene un cierto desfase en infraestructuras. Además para eso existen los Fondos de Cohesión y los estructurales.

Al final parece que sólo hay un par de claves para entender la conexión oculta:

- Los compromisos adquiridos. Es uno de los pocos capítulos de gasto "no comprometidos" de antemano (regulados por leyes y convenios y que exigen incluso reforma legislativa o denuncia del pacto: pensiones, transferencias a Autonomías, convenios con sindicatos sobre actualización de retribuciones de funcionarios, acuerdos-marco con empresas públicas, etc, hasta un total del 80-90% del Presupuesto).
- Los políticos de visión corta. "En la medida en que los votantes no disfrutan pagando impuestos y, en cambio, agradezcan los beneficios de un programa expansivo, tendremos déficit continuos; y elevo el aserto anterior a predicción categórica" (James Buchanan, *"Perspectivas para las limitaciones constitucionales de los déficits presupuestarios"*, La Caixa, Estudios e informes, nº3, 1995). Pero el gasto corriente tiene efectos electorales inmediatos y la inversión a largo (período de maduración) e incluso puede confundirse su autoría en un cambio de gobierno.

Defender la inversión pública, basada en proyectos rentables a largo plazo (y no encubriendo gastos corrientes o despilfarros injustificables), no es sólo de lógica económica. Es también síntoma de sentido común y de capacidad política para no caer en la solución más fácil pero también la socialmente más costosa a medio plazo.