

TEMA DE
ANÁLISIS

Nº31 | ENERO

2020

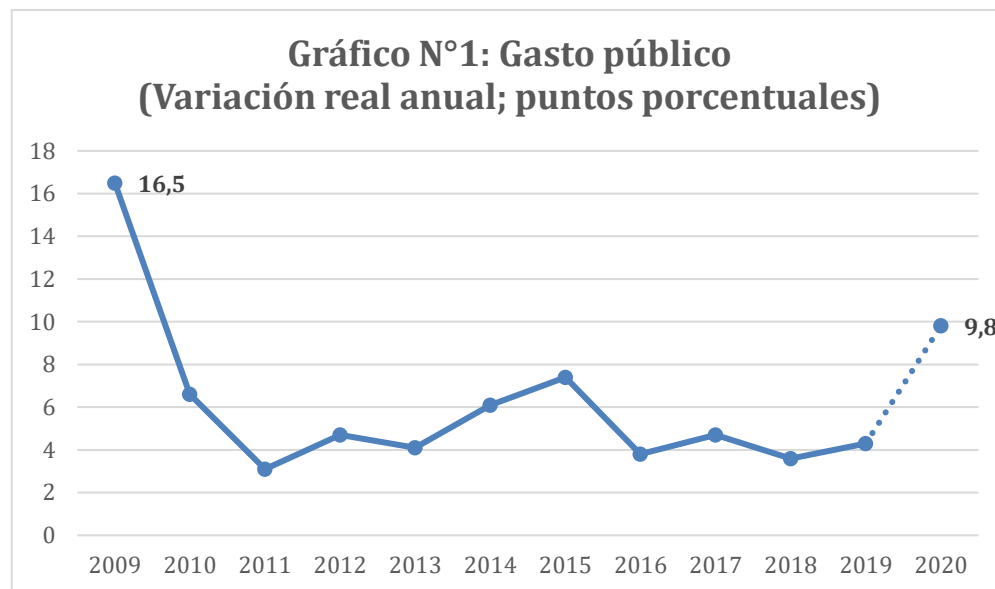
PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. Cecilia
Cifuentes Hurtado
Directora

Carmen
Cifuentes Véliz
Investigadora

PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

La crisis social iniciada a mediados de octubre se ha caracterizado por múltiples demandas sociales que han inducido mayores presiones en el gasto fiscal. Este proceso ha sido acompañado de importantes episodios de violencia que han impactado fuertemente la actividad económica y el empleo, de tal manera que, posterior a la aprobación del Presupuesto 2020, el gobierno decidió llevar a cabo una “Agenda de Reactivación Económica”, un paquete de medidas contra-cíclicas que es adicional a la “Agenda Social” y a los acuerdos logrados durante la tramitación inicial del Presupuesto. Esto implica que en 2020 el gasto público crecerá 9,8% real respecto a la Ley de Presupuesto del año anterior (ver Gráfico N°1), lo cual representa la mayor alza desde el año 2009 (Crisis Subprime).



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Ministerio de Hacienda.

Este nuevo escenario es bastante preocupante, puesto que insta la duda de si el incremento del gasto público se producirá a expensas de la sostenibilidad fiscal que le ha valido a Chile la calificación de riesgo país más alta de América Latina, y la acumulación de un importante nivel de activos en los fondos soberanos. Por otra parte, propone un desafío no menor, que consiste en combinar el cumplimiento de las diferentes obligaciones del gobierno con la eficiencia en el uso de recursos fiscales, de manera que el aumento del tamaño del Estado no sea financiado a través de déficits en el mediano plazo.

Dado lo anterior es que surge la necesidad de realizar un exhaustivo análisis del gasto público actual. En una primera mirada, es necesario comparar el gasto del gobierno de Chile con el de otros países. En relación con lo anterior, es importante mencionar que en las últimas dos décadas la evolución del tamaño de los gobiernos en las economías ha sido bastante heterogénea. En el mundo desarrollado, la razón promedio de gasto público con relación al producto interno bruto (PIB) se ha mantenido relativamente estable, mientras que en América Latina y El Caribe ha aumentado - de un 18,6% en 1991 a alrededor de un 28% en 2017 (Banco Mundial). No obstante, la participación del Estado en el mundo desarrollado es casi dos veces superior a la de los países en desarrollo. En lo que respecta a Chile, el gasto del gobierno general como proporción del PIB ha registrado una tendencia creciente en la última década, ubicándose en 22,4%. Pese a ello, en países con ingresos similares a los de Chile

PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?



el nivel de gasto fluctúa en torno al 30%. En este contexto es que surge la discusión acerca de cuál es el tamaño óptimo del Estado.

Por otro lado, es importante estudiar la composición del gasto, revisar si los recursos fiscales se están distribuyendo conforme a los componentes que figuran dentro de los más relevantes para la ciudadanía (ej. Gasto social). Finalmente, en el contexto de un crecimiento débil, es fundamental identificar las ineficiencias en el gasto social que ejecuta el gobierno, de tal manera que se liberen recursos que puedan ser utilizados para satisfacer las nuevas demandas sociales. Modernizar la forma como se gastan los recursos del Estado es al mismo tiempo imprescindible para que los ciudadanos estén dispuestos a pagar mayores impuestos, puesto que se internalizará el hecho que una mayor recaudación implica provisión de servicios de calidad. A continuación, analizaremos la composición y eficiencia del gasto público del Estado de Chile. Además, presentaremos algunas herramientas que han sido adoptadas por otros países, que pueden servir para que el país atienda las crecientes demandas sociales sin poner en riesgo el crecimiento y garantizando la sostenibilidad fiscal.

Composición del gasto público.

Para analizar el tamaño del Estado en la economía nos centramos usualmente en el nivel del gasto total, medida que, si bien es relevante, es insuficiente a la hora de evaluar qué gastos se priorizan, o si los recursos se invierten de manera adecuada para alcanzar los objetivos socioeconómicos que el Estado persigue. Por tanto, es fundamental estudiar la composición del gasto público, para lo cual es necesario clasificarlo. La clasificación que se utiliza comúnmente separa el gasto total en categorías que responden a la función de cada componente del gasto; se denomina clasificación funcional del gasto público. Esta clasificación agrupa los gastos de acuerdo con las funciones a que destinan sus recursos por función de acuerdo con los propósitos a los que están destinados (ver Tabla N°1), por lo que permite identificar en qué sectores gasta más o menos el Estado a nivel del Gobierno Central.

Tabla N°1: Clasificación funcional del gasto público.

<i>Estadísticas de Finanzas Públicas Clasificación Funcional Gasto Público CEPAL</i>	
<i>Servicios Generales</i>	<i>Públicos</i>
<i>Defensa</i>	
<i>Orden Público y Seguridad</i>	
<i>Asuntos Económicos</i>	
<i>Protección del Medio Ambiente</i>	
<i>Vivienda y Servicios Comunitarios</i>	
<i>Salud</i>	
<i>Actividades Recreativas, Cultura y Religión</i>	
<i>Educación</i>	
<i>Protección Social</i>	

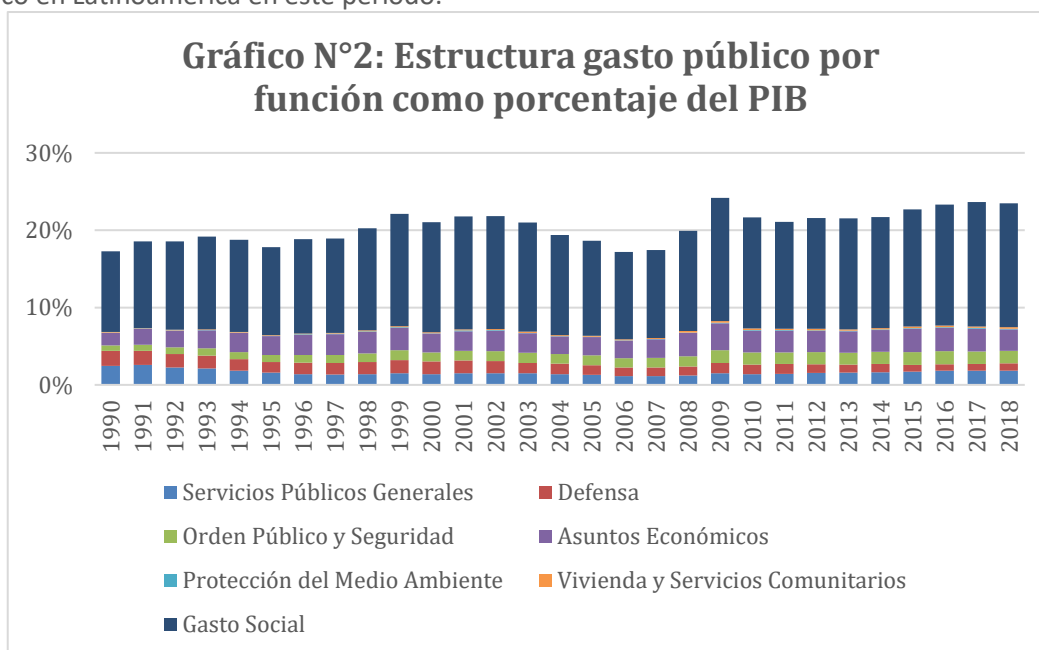
Fuente: Panorama Social 2009, CEPAL.

PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

Gasto social público

Esta desagregación permite calcular el gasto público social que, según la Cepal, se define como el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes funciones de Protección social, Educación, Salud, Vivienda y servicios comunitarios, Actividades recreativas, cultura y religión y Protección del medio ambiente, pero que, para efectos de este artículo, solamente incluirá el gasto público destinado a las cuatro primeras¹, a no ser que se indique lo contrario.

En el siguiente gráfico se puede apreciar que durante las últimas décadas el gasto público de Chile se ha destinado principalmente a políticas relacionadas con el ámbito social, consistente con el enfoque que tuvo el gasto público en Latinoamérica en este periodo.

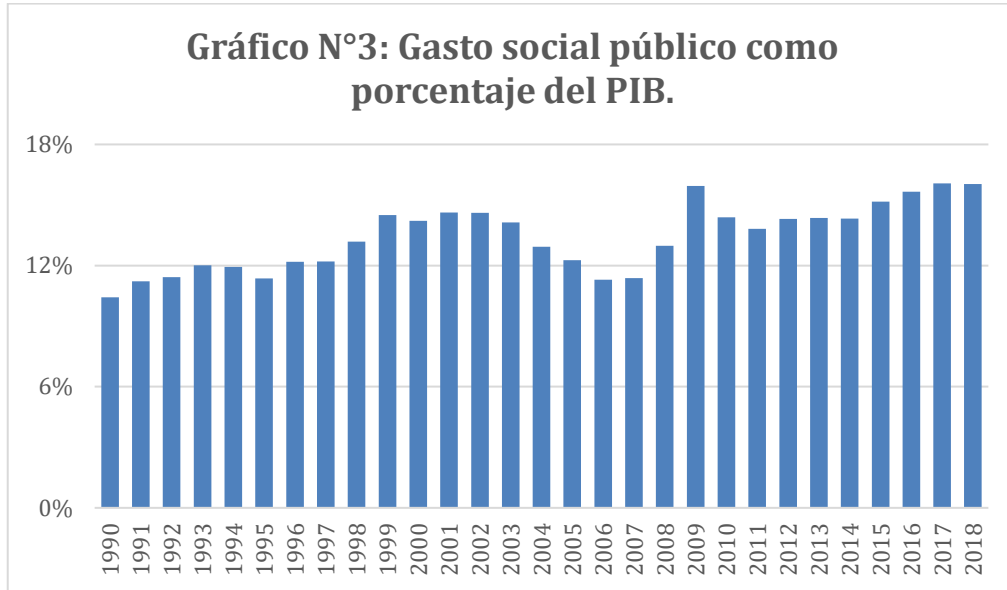


Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la DIPRES.

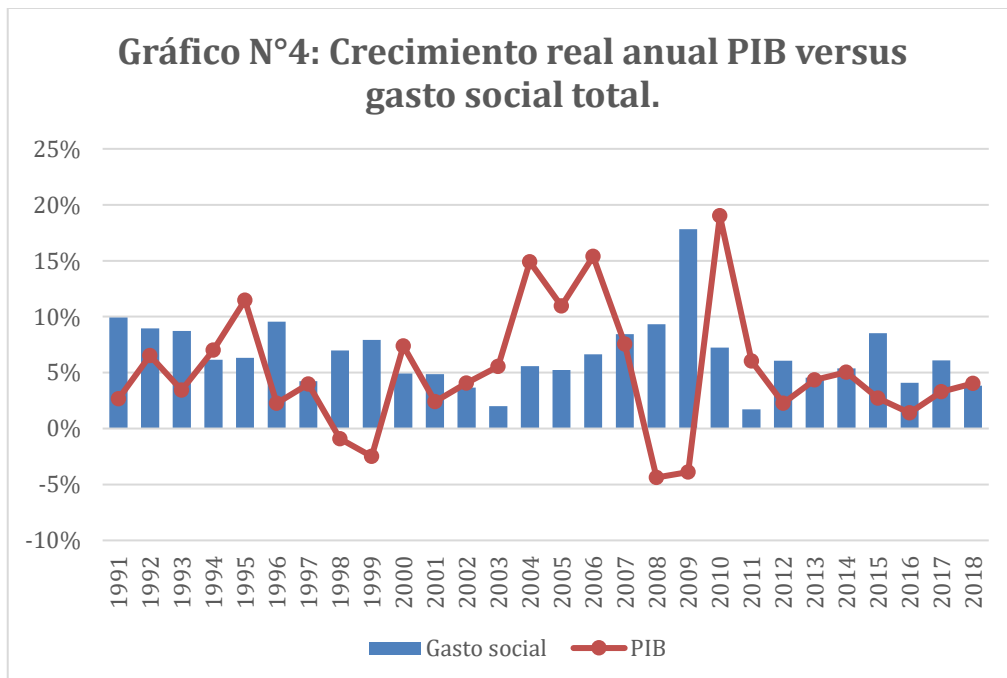
De la misma manera, en los últimos 30 años la evolución del gasto social ha presentado un incremento importante (ver Gráfico N°3), pasando de un 10,4% en 1990 a un 16% en 2018 – aproximadamente 5 puntos porcentuales superior al promedio de la región que se encuentra en torno al 11% - y aumentando más que el PIB en los últimos 5 años (ver Gráfico N°4). Este aumento del gasto social público en nuestro país es consistente con el uso del gasto social como herramienta para reasignar recursos a los sectores más vulnerables de la economía, y su rol en el plan de estímulo fiscal desplegado frente a la última crisis (Subprime). Entre 1990 y 2018 el gasto social público anual por habitante aumentó de \$397.000 a \$1.648.000 – y a \$1.688.000 si incluimos el subsidio al transporte público incorporado en 2012 (ver Gráfico N°5).

¹ Más adelante se incluirá también el subsidio al transporte público, instaurado en 2012.

PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

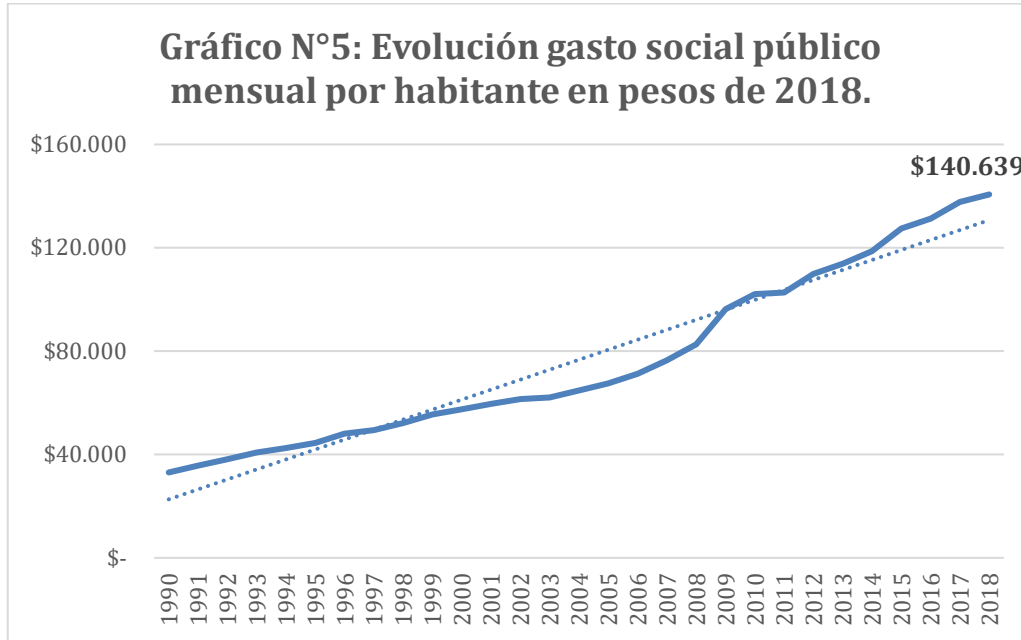


Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la DIPRES y del Banco Central de Chile.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la DIPRES y del Banco Central de Chile.

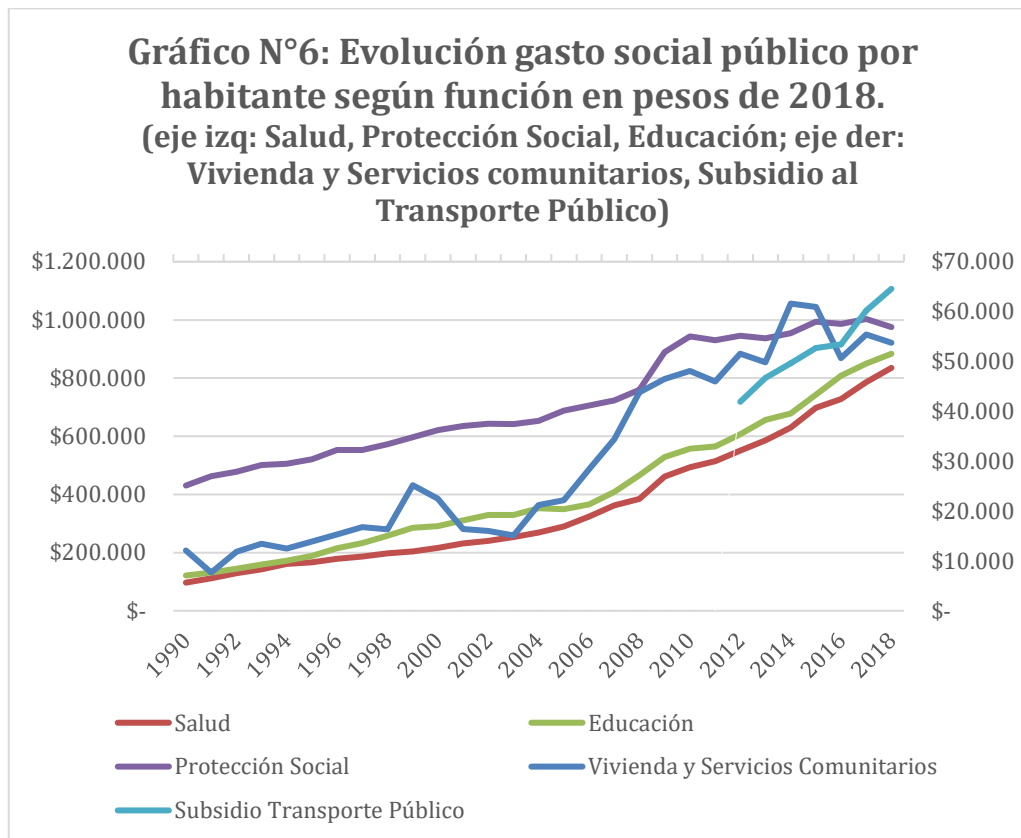
PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la DIPRES y del Banco Central de Chile.

El Gráfico N°6 muestra que Protección Social, Educación y Salud son la proporción más importante del gasto social público por habitante. De hecho, en el periodo 1990-2018 las asignaciones de gasto de Educación y Salud per cápita presentaron el mayor crecimiento real anual promedio, de un 8,1% y 7,4% respectivamente. Parece bastante evidente que la calidad de los servicios prestados no ha aumentado de acuerdo con los mayores recursos asignados a estas funciones, lo que da una primera señal de los problemas de eficiencia que existen.

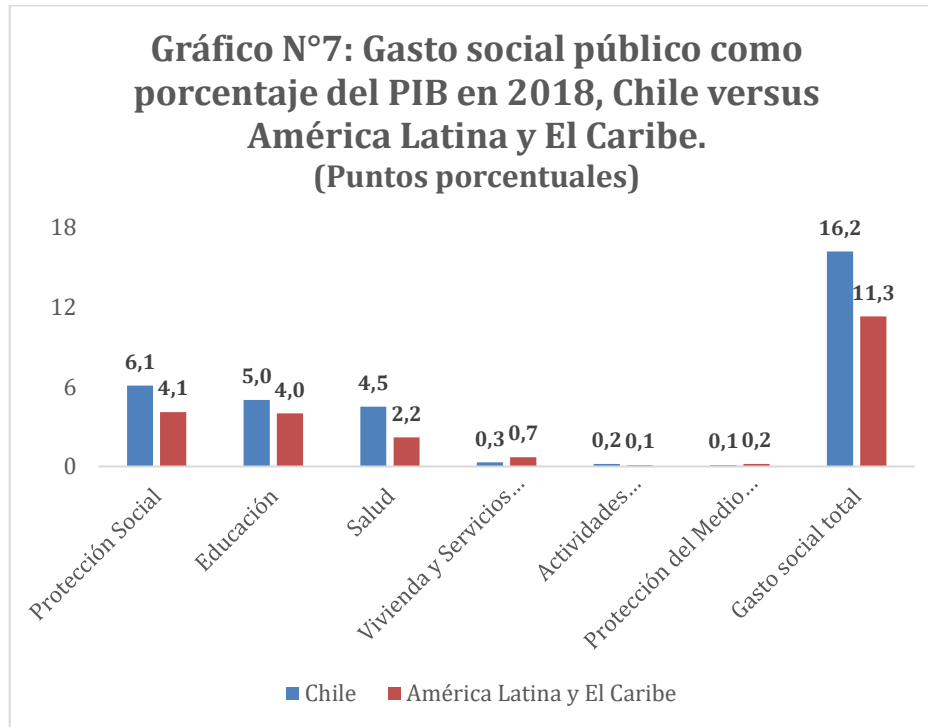
PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la DIPRES y del Banco Central de Chile.

Lo anterior es coherente con la manera en que se ha distribuido el gasto social del gobierno central en América Latina y El Caribe, siendo Protección Social, Educación y Salud las funciones más relevantes en términos de los recursos que reciben (ver Gráfico N°6). No obstante, Chile invierte una mayor proporción de su PIB en políticas relacionadas con estas tres funciones en comparación al promedio de la región. Solamente en Vivienda y Servicios Comunitarios y Protección del Medio Ambiente nuestro país está por debajo del promedio; en efecto, es el segundo país – después de Brasil – con mayor gasto social público como porcentaje del PIB.

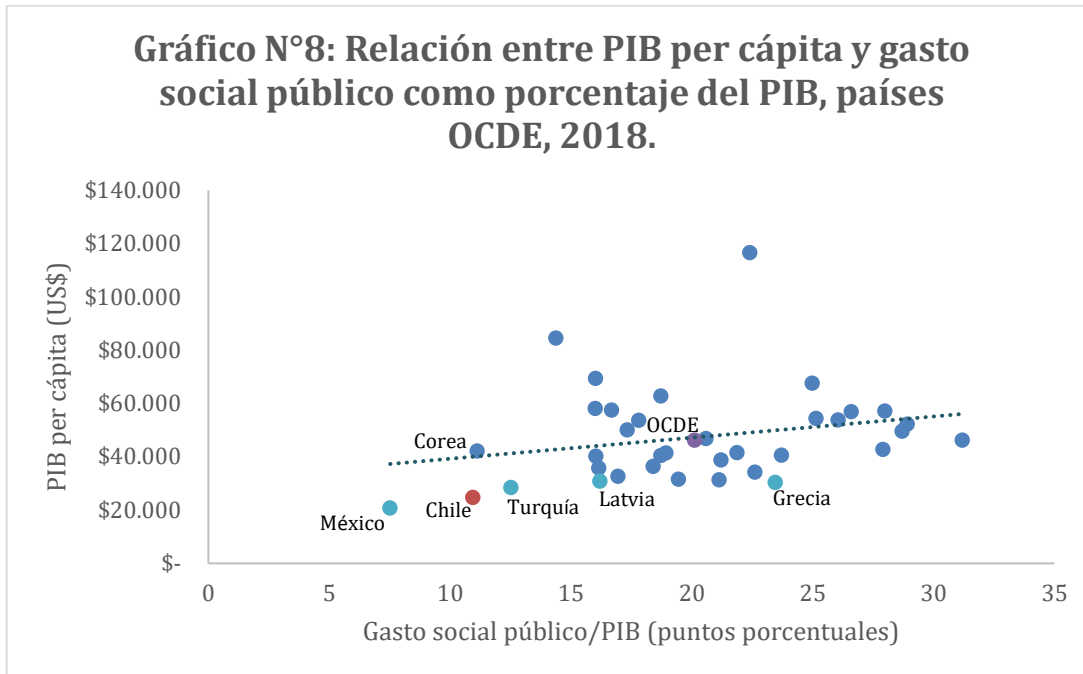
PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?



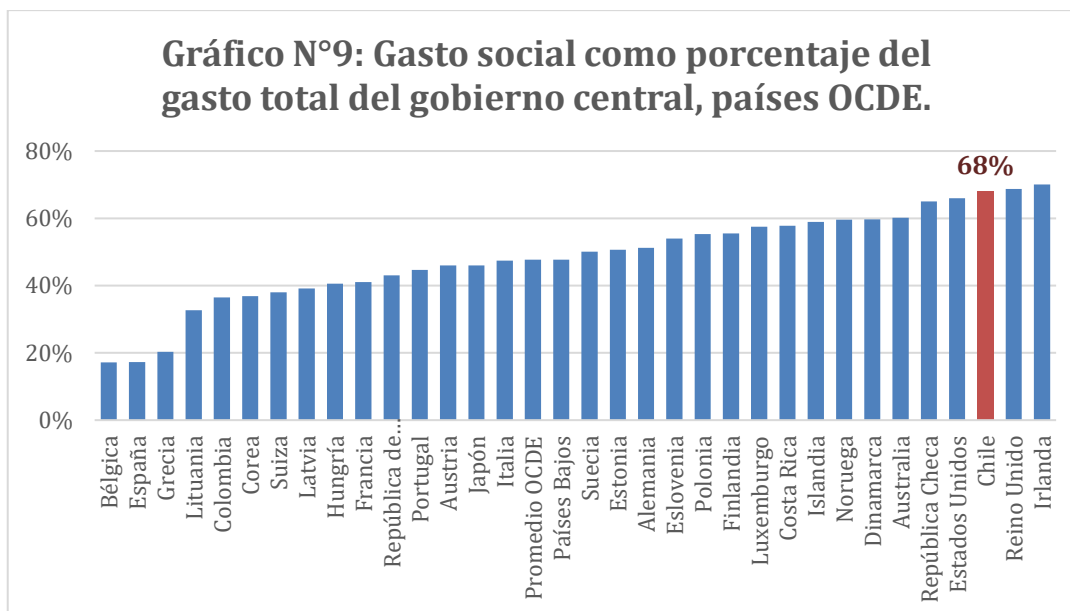
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Sin embargo, esta situación varía si realizamos una comparación entre el gasto social público de Chile y el de otros países fuera de la región. Según la clasificación establecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) – distinta a la clasificación funcional del gobierno central de la Tabla N°1 – que categoriza como gasto social nueve áreas de política (Vejez, Sobrevivientes, Prestaciones relacionadas con la incapacidad, Salud, Familia, Políticas activas del mercado laboral, Desempleo, Vivienda y Otras esferas de política social), Chile es uno de los países miembros en el que menor peso tiene el gasto social del Estado. En 2018 el gasto público social de nuestro país representaba el 10,9% PIB, en contraste con el 20% promedio para los países de la OCDE, siendo Francia el país que registró la relación más alta (31,2%). El Gráfico N°7 muestra que el gasto social de Chile es incluso algo más bajo en comparación a países con niveles de PIB per cápita (ej. México, Turquía, Latvia, Grecia). Esto no necesariamente se explica por una menor prioridad del ámbito social dentro del gasto público, sino que más bien radica en que el gasto público total del gobierno general en Chile (22,4%) es bastante inferior al promedio de los países miembros de la OCDE que está en torno al 40% del PIB. De hecho, los datos de gasto a nivel de gobierno central muestran que nuestro país destina una proporción elevada del total de sus recursos a gasto social, esto es, a financiar políticas relacionadas con las funciones de Vivienda y servicios comunitarios, Salud, Educación y Protección social (ver Gráfico N°9).

PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?



Fuente: Elaboración propia en base a "OECD Social Expenditure database" y "GDP indicator", OCDE.



Fuente: Elaboración propia en base a "Central government spending (indicator)", OCDE².

² La clasificación funcional del gasto público es universal, esto con el objetivo de que se puedan realizar comparaciones entre países. No obstante, es difícil hacer un paralelismo con los países miembros de la OCDE debido a las discrepancias que existen en cuanto a la forma en cómo se gastan los recursos públicos.

PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?



CENTRO
ESTUDIOS
FINANCIEROS

Es sabido que la Agenda Social para hacer frente al estallido social implica un aumento permanente del gasto social público en el largo plazo. Independiente de la respuesta a la pregunta de cuán amplia debe ser la participación del gobierno en la economía, es claro que satisfacer estas demandas requiere de crecimiento económico, pero también de un Estado eficiente a la hora de ejecutar políticas públicas de calidad.

Eficiencia de gasto público.

El gasto público de Chile aumentó en 423% real en los últimos 28 años, en comparación con un aumento del PIB de 260% real, lo que muestra efectivamente un aumento del tamaño del Estado. Sin embargo, tan relevante como el crecimiento, es la calidad de dicho gasto público. De allí que uno de los grandes desafíos que se hace indispensable producto de la crisis social guarda relación con la eficiencia del gasto social. Esto por dos razones. Primero, porque para que el incremento del gasto público se refleje en bienes y servicios sociales de calidad que contribuyan a reducir la pobreza y la desigualdad, es crucial que el presupuesto fiscal sea asignado de manera eficiente. Segundo, porque un escenario de menor crecimiento y estrechez fiscal como el actual, exige trabajar en la eficiencia y productividad del gasto.

En un informe publicado en septiembre de 2017 planteábamos ya como Centro de Estudios Financieros (CEF) la necesidad de avanzar en una reforma administrativa del Estado. En ese entonces, hace más de dos años, la evidencia al respecto daba cuenta de importantes espacios de eficiencia. Al revisar los números más recientes de gastos del Gobierno Central de las Estadísticas Financieras Internacionales (IFS, por sus siglas en inglés) del Fondo Monetario Internacional (FMI) se ve que no ha habido mejoras sustanciales en términos de eficiencia. Existen todavía evidentes diferencias entre nuestro país y aquellos a los cuales, según el Ministro de Hacienda, Ignacio Briones, podríamos aspirar (Australia o Nueva Zelanda)³, así como también con países de ingresos per cápita similares a los de Chile (ej. Croacia).

Según los datos del FMI, en 2018 el 32% del gasto total del Gobierno chileno fue destinado a burocracia, esto es, a la compra de bienes y servicios, y al pago de sueldos. Entre enero y octubre de 2019, el gasto en burocracia aumentó 5,3% en términos reales respecto del mismo periodo del año anterior, lo cual confirma el comportamiento expansivo que esta variable ha tenido en los últimos años. Estos datos indican además que el año recién pasado nuevamente cerraría con una cifra de gasto en burocracia a gasto total cercana al 32%. Por lo tanto, el año recién pasado cerraría con una cifra de gasto en burocracia a gasto total que se mantendrá. Lograr bajar al nivel de Australia (30%) o Croacia (26%) significaría un ahorro de US\$870 o US\$2900 millones respectivamente, parte importante del costo total de la Agenda Social-Plan de Reactivación Económica.

Revisión de gastos (“Spending Reviews”)

En septiembre de 2019 un grupo de funcionarios del FMI le proporcionó un asesoramiento técnico a las autoridades del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos de Chile con el objetivo – en ese entonces – de reducir el déficit fiscal estructural.

Las revisiones del gasto, según el FMI, “son un proceso institucionalizado para analizar los gastos actuales con el fin de identificar opciones para reducir o redirigir el gasto y/o mejorar la relación valor por dinero.” Más de dos tercios de los países miembros de la OCDE las llevan a cabo, y a partir de su experiencia se ha evidenciado que estas revisiones pueden contribuir a mejorar la eficiencia de distintas maneras. Si bien es cierto que las recomendaciones para introducir e institucionalizar las revisiones del gasto se realizaron en un escenario

³ “Pienso en referentes como Australia o Nueva Zelanda a los cuales podríamos aspirar...” fue parte del mensaje que el ministro de Hacienda, Ignacio Briones, entregó a través de su cuenta de Twitter.

PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?



macroeconómico bastante diferente al actual, perfeccionar el sistema de revisión del gasto público debería ser más que nunca un requisito.

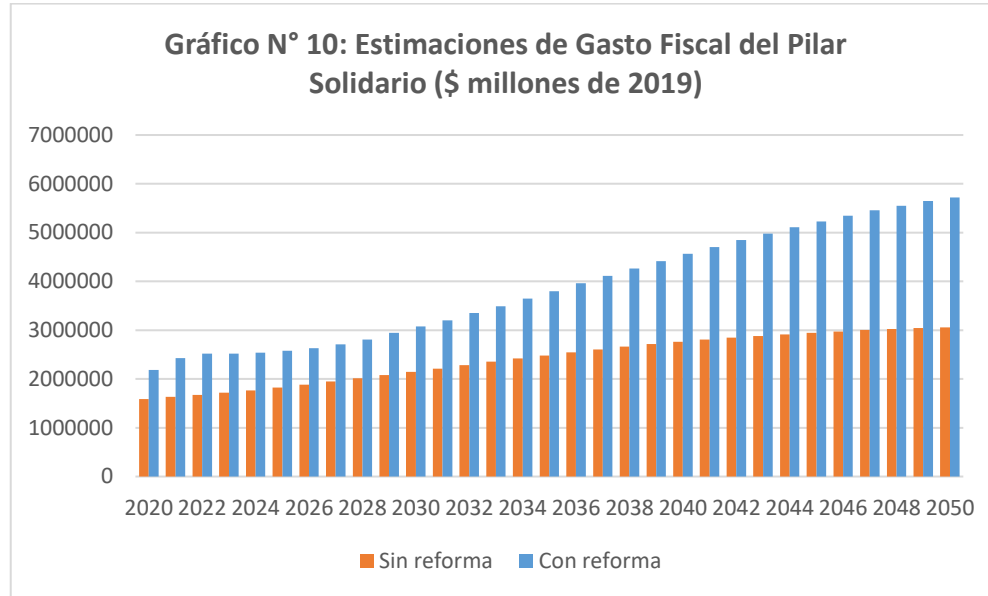
La verdad es que la revisión periódica y exhaustiva del gasto social puede ser una tremenda oportunidad, pero hay que tener claro que este es un objetivo que demanda un esfuerzo sostenido en el largo plazo que va más allá de la contingencia. Por tanto, requiere de un compromiso por parte, no solamente del actual gobierno, sino también de los gobiernos futuros, y de un mayor desarrollo institucional que permita una menor intermediación.

Proyecciones Fiscales de Mediano Plazo

Una revisión de las proyecciones de mediano plazo, recientemente entregadas por el Ministerio de Hacienda, da cuenta de la urgente necesidad de buscar espacios de eficiencia. El gobierno se ha propuesto reducir el déficit estructural estimado de un 3% del PIB (considerando los ingresos de la reforma tributaria aún en discusión) a un 1% en 2024. Sin embargo, los supuestos para lograr ese resultado parecen extremadamente exigentes. Primero, suponen resultados bastante optimistas respecto al PIB efectivo y tendencial a la luz de la situación que se vive actualmente. El crecimiento promedio del PIB tendencial para el período 2020-2024 se supone de 2,9%, mientras que el PIB efectivo crecería al 2,6%. Esto genera una brecha de PIB siempre positiva, lo que significa una mayor estimación de ingresos estructurales. Por otra parte, los gastos comprometidos crecen fuertemente en 2020 (9,8% real de acuerdo a lo anunciado por Hacienda), pero en los años siguientes el espacio de crecimiento es muy reducido, de 1,2% real entre 2021 y 2024. Esta moderación de la política fiscal parece muy difícil, en especial considerando el costo que tienen los anuncios en materia previsional y de salud.

De acuerdo a un informe del Consejo Consultivo Previsional, los recursos destinados al Pilar Solidario Previsional crecen fuertemente entre 2020 y 2022, para luego mantenerse relativamente estables hasta fines de la década, y luego vuelven a crecer en forma bastante sostenida a partir de 2028 (ver gráfico N° 10). Esta trayectoria del gasto previsional se explica porque, para financiar la importante mejoría que se acaba de otorgar, se usarían primero los ahorros acumulados de los trabajadores, y una vez que éstos se agoten, las pensiones de los beneficiarios del Aporte Previsional Solidario provendrían íntegramente de recursos fiscales. Esto significa que la fuerte presión fiscal que está generando la agenda social tiene un carácter permanente y creciente en el tiempo. La necesidad de buscar espacios de eficiencia es entonces un imperativo para dar cumplimiento a las promesas que se están haciendo a la población.

PRESUPUESTO FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?



Fuente: Consejo Consultivo Previsional.