



OBSERVATORIO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS

www.opeschile.com

Documento de Trabajo N°10

Gasto público, sostenibilidad y perspectivas de desarrollo en la Nueva Constitución

Ignacio Silva Neira¹

Agosto de 2022

¹ lusilva@fen.uchile.cl

I. Introducción

La propuesta de nueva constitución en Chile emanada de la convención constitucional ha concentrado la discusión pública en los últimos meses, donde han proliferado múltiples opiniones respecto de las repercusiones que el cambio constitucional podría tener sobre definiciones del país en el mediano y largo plazo. Dentro del área económica, un debate que ha estado presente es cuánto le va a costar al Estado la implementación de esta nueva carta magna y, con ello, si su implementación es realmente sostenible para el país. Si bien es difícil realizar una estimación respecto de cuánto podría aumentar el gasto público, más aún cuando estamos considerando un marco temporal muy amplio, resulta interesante poner en contexto qué elementos deben ser considerados en una discusión de este tipo.

Recientemente se presentó una estimación del costo de la implementación de la nueva constitución (Betancor et al, 2022), que estima un gasto adicional de entre 8,9% y 14,2% del PIB. A la hora de considerar el aumento del gasto público, es fundamental reflexionar sobre los determinantes de su sostenibilidad. De esta manera, el aumento del gasto por parte del Estado debe ir siempre acompañado de un aumento de los ingresos permanentes, por lo que resulta importante discutir en particular sobre impuestos y crecimiento económico. Así, la reforma tributaria presentada por el Gobierno puede ser clave para incrementar los ingresos del Estado en áreas donde existe espacio para gravar la actividad económica (por ejemplo, la actividad minera o la reducción de la elusión y evasión). Por otro lado, el crecimiento económico es lo que puede asegurar que la deuda pública no aumente de manera insostenible y, a su vez, incremente la base tributaria para que el Estado pueda hacerse de más recursos.

En el presente documento se establecerán algunos elementos que permiten poner en contexto dichas magnitudes, particularmente, en lo que representa para la sostenibilidad fiscal, con la perspectiva de un nuevo modelo de desarrollo económico. Más que pensar en si este gasto fiscal es elevado, resulta importante reflexionar ¿Qué necesita el Estado para aumentar el gasto?, ¿Es una oportunidad aumentar el gasto fiscal para cubrir derechos sociales?. Esta reflexión será presentada en la siguiente sección, para luego mostrar algunos datos que figuran en perspectiva internacional la estimación del gasto en tres de las partidas más grandes: protección social, salud y educación. Finalmente, se presentarán algunas consideraciones y reflexiones finales.

II. Sostenibilidad del gasto fiscal en el contexto de la propuesta de nueva constitución

Ante la posibilidad de que la propuesta de nueva constitución establezca un nuevo escenario en la finanzas públicas, es importante comenzar por lo que establece la propuesta de nueva constitución en su artículo 183: *“Las finanzas públicas se conducirán conforme a los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, los que guiarán el actuar del Estado en todas sus instituciones y en todos sus niveles”*.

Tomando el artículo 183 como uno de los principios elementales de las finanzas públicas, no sería posible pensar y discutir sobre una estimación de gasto sin considerar al mismo tiempo los ingresos del Estado, que en conjunto determinan la sostenibilidad de las finanzas públicas. Es así como surge la pregunta, ¿cómo se puede aumentar el gasto fiscal de una manera sostenible?. Si el gasto del

Estado aumenta de manera estructural, los ingresos estructurales lo deben hacer en la misma línea. Los ingresos pueden aumentar por dos grandes motivos: nueva recaudación fiscal o crecimiento económico.

En relación a la nueva recaudación fiscal, la reforma tributaria es central para aumentar los ingresos del fisco. La propuesta presentada por el Gobierno² resulta ser una oportunidad para aumentar los ingresos fiscales y, a su vez, avanzar hacia una mayor participación del estado en la economía. Según informa la OCDE (2022), la proporción de los impuestos como porcentaje del PIB se encuentra en 13,1% bajo el promedio de recaudación de los países miembros.

La oportunidad de aumentar la recaudación fiscal no solo se infiere a partir de la brecha recaudación-PIB con el promedio de la OCDE, sino que también en potenciales sectores y áreas de nueva recaudación. Por un lado, los niveles de elusión y evasión se estiman entre 4,4% y 7,5% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2022), mientras que por otro lado, el royalty minero puede recaudar lo que economistas han denominado como las “rentas graciosas de la gran minería”. Sobre esto último, Sturla Zerene et al (2018) estimaron que entre 2005 y 2014 los diez yacimientos mineros privados más grandes del país obtuvieron una renta de 114,000 millones de dólares, que según afirma el estudio serían neutras a las decisiones de inversión y producción. En suma, la reforma tributaria podría representar un aumento del ingreso fiscal de manera estructural y ampliar la participación del Estado respecto al PIB.

Por otro lado, el gasto fiscal podría aumentar en la medida que exista crecimiento económico. El aumento del PIB generado por esta razón permite aumentar la base tributaria, y por ende, los ingresos del estado aumentan de manera estructural sin cambiar la magnitud misma de los impuestos. Al mismo tiempo, el mayor gasto fiscal puede tener un efecto multiplicador al estimular la demanda agregada y, con esto, generar a su vez crecimiento económico. Según se encuentra en la literatura, no hay evidencia de que exista equivalencia ricardiana³ (Khalid, 1996) debido a los fuertes supuestos que esta regla implica y, por lo tanto, el gasto fiscal podría tener efectos positivos sobre la demanda agregada. Más aún, existe evidencia para Chile de un efecto multiplicador positivo del gasto público sobre la economía (Céspedes, et al., 2011).

Finalmente, en relación a magnitud del crecimiento económico, es fundamental considerar la situación actual y las perspectivas que existen sobre esto. Una de las características centrales de la economía chilena en los últimos años ha sido el estancamiento de la productividad y la desaceleración de las tasas de crecimiento económico (Comisión Nacional de Productividad, 2017), esto se ha observado luego del fin del boom del precio de los commodities y ha dejado en evidencia un problema estructural del modelo económico: no se ha dinamizado la capacidad exportadora, ni tampoco se han desarrollado nuevos mercados que generen empleos de mejor calidad, en definitiva, se ha profundizado un modelo primario exportador con bajas tasas de crecimiento económico.

² <https://hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/gobierno-presenta-reforma-tributaria>

³ La equivalencia ricardiana indica que el gasto fiscal no tendría efectos sobre el PIB debido a que generan un crowding out con el consumo privado y la inversión (Barro, 1974)

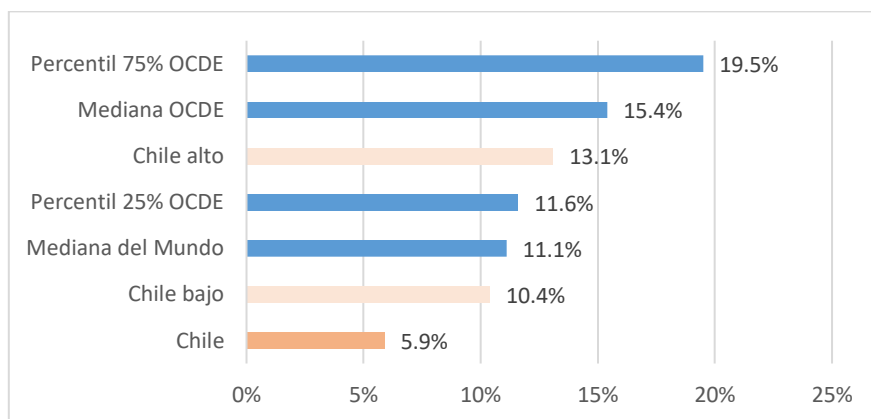
La alternativa es buscar nuevas reglas del juego que fomenten una nueva estructura económica, al mismo es prioritario utilizar inversión pública que fomenten y promuevan la inversión privada en sectores más dinámicos y productivos.

III. Gasto en protección social, salud y educación

Para poner en perspectiva internacional, se mostrarán tres ítem de gasto público que realiza el estado actualmente: protección social, salud y educación. A su vez, se incluirá como aporte al análisis las estimación realiza por Bentancor *et al* (2022) en cada uno de esas áreas, para así comparar los escenarios posibles con otros países. Si bien estos incrementos estimados podrían ser elevados en una primera instancia, no llevan el gasto a niveles incomprensibles, muy por el contrario, se acercan a magnitudes de países con estados de bienestar presentes. En cada uno de los casos, se muestra el gasto actual, el gasto estimado según el escenario alto y bajo, en comparación con otros países.

El gasto en protección social es estimado entre 4,48% y 7,25% del PIB en su escenario bajo y alto respectivamente, siendo determinado por aumentos en la seguridad social, derecho a la vivienda y derecho al cuidado y reconocimiento. Según el mismo estudio, se muestra que actualmente el gasto en protección social alcanza un 5,9%, del PIB, mucho menor a la gran mayoría de los países miembros de la OCDE.

Figura 1: Gasto público en protección social como porcentaje del PIB

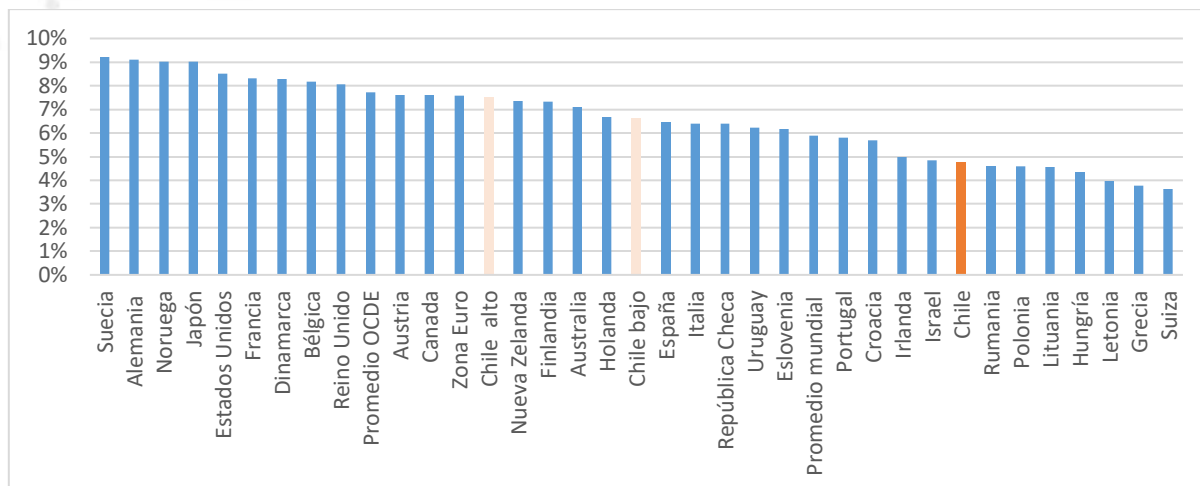


Fuente: (Bentancor et al, 2022)

Tal como se observa en la figura 1, recién en el escenario alto, el porcentaje del gasto respecto al PIB es más grande que el promedio del 25% de los países de la OCDE que menos gasta en relación al PIB y, aún así, se encuentra por debajo de la mediana (valor del país que se encuentra en el centro de la distribución) de los países miembros de la OCDE.

Por otro lado, al mirar el gasto en salud, encontramos una situación similar. Agregando más países para clarificar la magnitud, en la figura 2 se puede observar el gasto del Gobierno en salud como porcentaje del PIB.

Figura 2: Gasto público en salud como porcentaje del PIB, 2019

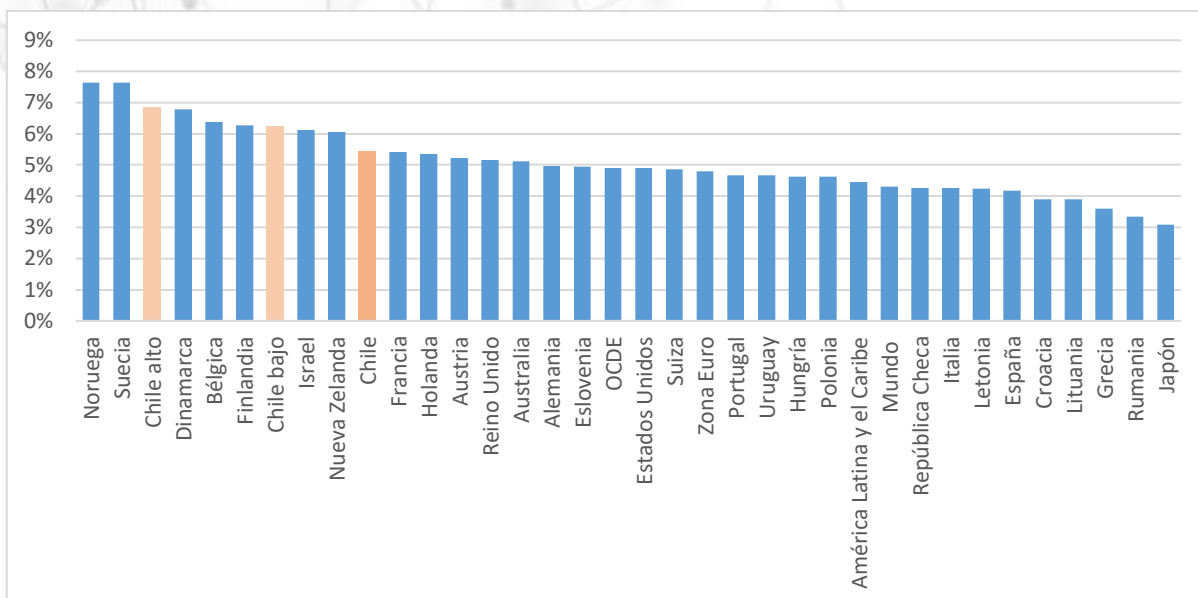


Fuente: World data Bank.

Tomando en consideración los países presentados, el gasto el salud al 2019 se encontraba no solo bajo respecto al promedio del mundo, sino también muy por debajo del promedio de la zona euro y de la OCDE. De esta manera, tanto el escenario bajo y alto aún se encuentran en magnitudes razonables al compararlos con otros países de la muestra, aunque bajos respecto a los promedio de la zona euro y OCDE. Al ver el gasto en salud en sus niveles per cápita, las diferencias resultan ser aún mayores. Mientras que el 2019 el gasto per cápita del Gobierno en salud fue de 700,5 dólares, el promedio de la OCDE fue de 3.052,9 dólares. Esta gran diferencia no puede ser solo atribuible a las diferencias en ingresos debido a que el promedio del PIB per cápita de la OCDE era 2,6 veces mayor al de Chile, mientras que el gasto en salud per cápita era 4,6 veces mayor (World Bank, 2022).

Finalmente, la última partida a analizar es la de educación, en la que se observa en primera instancia un aumento del gasto más elevado en el absoluto respecto al PIB.

Figura 3: Gasto público en educación como porcentaje del PIB, 2018.



Fuente: World data Bank.

Tal como se puede apreciar en la figura 3, el gasto en educación ya resulta ser elevado en comparación con el promedio de la OCDE u otros países de ingresos altos, sin embargo, esta partida aumenta menos que las anteriores en la estimación de la nueva constitución. Según se presenta, el gasto en educación podría representar un incremento de entre 0,81% y 1,4% en el escenario bajo y alto respectivamente. De todas maneras, al observar el gasto por estudiante, se aprecia que el gasto promedio por estudiante terciario como porcentaje del PIB es un 27,2% superior en el promedio de la OCDE, mientras que el mismo indicador por estudiante secundario resulta ser un 21,3% superior (World Bank, 2022).

IV. Consideraciones finales

El ejercicio de evaluar el costo de la nueva constitución representa, por un lado, importantes limitaciones, y por otro, requiere necesariamente de abordarlo con contexto sobre sus posibilidades de implementación.

Estimar un costo de la implementación de una nueva constitución presenta grandes dificultades y limitaciones. Si bien se pueden considerar los costos directos en la implementación de nuevos servicios, tal como es realizado por Betancor et al (2022), esto no considera los posteriores efectos que tendría sobre otras áreas de la economía (por ejemplo, sobre el crecimiento económico). Mejorar el acceso a la protección social fortalece el consumo privado, por ejemplo, al considerar que el Gobierno aumentaría la Pensión Garantizada Universal. Al mismo tiempo, el aumento del gasto en salud y la mejora del acceso a las condiciones sanitarias tendría efectos positivos en la población y, a su vez, en la economía. Además, el gasto social puede tener efectos positivos en el crecimiento económico en la medida que vaya acompañado de políticas activas de empleo (Arjona,

Ladaique, & Pearson, 2003), de esta manera la discusión debería girar en torno a cómo implementar sistemas de protección social adecuados.

Otra de sus limitaciones es el espacio temporal en el cual se establece. Estimaciones de esta magnitud pensadas para décadas resultan difíciles de estimar con precisión dado las innumerables variables que pueden estar en juego en las próximas décadas y que hoy no se tienen presentes.

Considerar valores estimados de cuánto aumentaría el gasto fiscal debe ir acompañado de una discusión más integral debido a su doble causalidad: el gasto fiscal puede afectar el crecimiento económico y, a su vez, el crecimiento económico puede afectar la sostenibilidad fiscal. El Gobierno tiene la posibilidad de cambiar los equilibrios macroeconómicos y, por ende, el gasto público puede ser utilizado para cambiar la matriz productiva y así avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo sostenible e inclusivo. Tal como recientemente indicaron connotados economistas, entre ellos Thomas Piketty, Mariana Mazzucato y Ha-Joon Chang, la propuesta de nueva constitución puede ser una oportunidad para reducir la desigualdad y avanzar hacia un crecimiento sostenible.

Sin lugar a duda, la discusión del gasto público no debiese girar en torno a reducirlo para que este sea sostenible en desmedro de la provisión de derechos sociales que hoy son deficitarios, más bien, debe avanzarse en la construcción de un Estado más amplio y, a su vez, eficiente, capaz de administrar nuevos recursos y generar las condiciones para aumentar la inversión, dinamizar la economía y avanzar hacia una nueva estructura económica sostenible e inclusiva. La nueva constitución es un medio para alcanzar dichos objetivos, representando una oportunidad para mejorar la estructura económica, la distribución de la riqueza y la calidad de vida la quienes habitan este territorio.

V. Referencias

Arjona, R., Ladaique, M., & Pearson, M. (2003). Social protection and growth. *OECD Economic Studies*, 2002(2), 7-45.

Betancor, A., Larraín, G., Martínez, C., Ugarte, G., Valdés, R., & Vergara, R. (2022). Estimaciones del costo fiscal directo de la propuesta de nueva constitución. Centro de Estudios Públicos: Santiago. Obtenido en: <https://www.cepchile.cl/cep/otros-documentos/estimaciones-del-coste-fiscal-directo-de-la-propuesta-de-nueva-constitucion#>

Barro, R. J. (1979). On the determination of the public debt. *Journal of political Economy*, 87(5, Part 1), 940-971.

Céspedes, L. F., Fornero, J., & Galí, J. (2011). Aspectos no ricardianos de la política fiscal en Chile. *Economía chilena*, vol. 14, no. 2.

Comisión Nacional de Productividad (2017). La productividad en Chile: Una mirada de largo plazo. Informe Anual 2016, Comisión Nacional de Productividad: Santiago

Khalid, A. M. (1996). Ricardian equivalence: empirical evidence from developing economies. *Journal of Development Economics*, 51(2), 413-432.

Ministerio de Hacienda de Chile (2022). Mensaje N° 064/370. Santiago de Chile, 07 de julio de 2022. Obtenido en: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/documentos-reforma-tributaria>

OECD (2022), OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022, *OECD Tax Policy Reviews*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a8d9e7c-en>.

Sturla Zerene, G., López, R., Accorsi, S., & Figueroa, E. (2018). La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: nuevas estimaciones, 2005-2014. *Revista Cepal*.

World Bank (2022). World Developments Indicators. The World Bank Group. Obtenido en: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>