

P I V O T E S



ECONOMÍA SIN DINAMISMO: EL GASTO PÚBLICO CRECE Y EL SECTOR PRIVADO SE ESTANCA

12 de noviembre, 2024

RESUMEN EJECUTIVO



- Nuestro PIB per cápita lleva 11 años sin crecer y se proyecta que este estancamiento se mantendrá por diez años más. **¿Qué hay detrás del deterioro económico?** En este documento hacemos un análisis distinguiendo entre el sector público y privado.
- Desde el 2008 el **gasto público ha aumentado sostenidamente**: pasamos de tener un gasto equivalente al 19,3% del PIB en el 2007, al 27,4% en el 2023. **Lo grave es que el Estado gastó más de lo que recaudaba**, acumulándose deuda bruta del Gobierno Central: el 2007 la deuda equivalía un 3,9% del PIB y hoy equivale a 41,6% del PIB.
- Existe una extensa literatura económica que habla del “**efecto recesivo de la expansión fiscal**”: cuando un país gasta sobre sus capacidades de financiamiento puede provocar una contracción sobre el sector privado. Por un lado, porque se genera entre los privados la expectativa de que el Estado tarde o temprano subirá los impuestos, lo que afecta la confianza de las empresas e inversionistas. Por otro lado, al hacerse efectivo los mayores impuestos y gasto estatal, la actividad del gobierno da menos espacio a las iniciativas privadas en la economía nacional. **Los datos muestran señales de este efecto en Chile:**
 - La tasa de impuesto corporativo aumentó sistemáticamente, desde una tasa de 17% en el 2009 hasta llegar a la actual tasa de 27%.
 - El Índice Mensual de Confianza Empresarial comenzó a deteriorarse hace 11 años. Entre el 2003 y a mediados del 2013, el nivel de confianza de las empresas fue optimista el 89% de los meses, mientras que desde el 2013 hasta el presente, el nivel optimista fue sólo el 31% de los meses.
 - El aumento de impuestos y el pesimismo empresarial se reflejó en un **estancamiento del sector privado en inversión y empleo, a partir del año 2013**.
- **¿Este mayor gasto estatal se destinó a políticas pro-crecimiento, con mirada de largo plazo?** El análisis del destino del gasto estatal indica que no. La inversión pública en capital fijo fue a la baja, mientras que el gasto público en personal fue al alza.
- **¿Este mayor gasto en personal se tradujo en un mejor servicio del Estado hacia los ciudadanos?** Tampoco. No se ven mejoras en la efectividad del gasto estatal y se observan caídas en la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno.
- Dos de las mayores reformas de la última década respaldan que el debate de políticas públicas ha priorizado un enfoque de corto plazo, en desmedro del largo plazo:
 - **Pensiones**: desde el 2008, las principales reformas han sido aumentar el gasto hacia los pensionados, sin ningún esfuerzo por aumentar el ahorro previsional;
 - **Educación**: mientras que la inversión en las etapas tempranas da mayores retornos, desde el 2014 el gasto estatal hacia educación superior, producto de la gratuidad universitaria, ha ganado protagonismo respecto a las etapas preescolar y escolar.
- En Pivotes proponemos medidas que mejoren la calidad del gasto público y que permitan ser más exigentes en qué gastamos: modernizar el régimen de empleo público y crear una Agencia de Calidad de Políticas Públicas.

1. CONTEXTO

El último informe de Política Monetaria del Banco Central vuelve a confirmar el pobre rendimiento de la economía de Chile. No sólo nuestro PIB per cápita lleva 11 años sin crecer, sino que se proyecta que este estancamiento se mantendrá por diez años más. **¿Por qué la economía de Chile de deterioró?** En este documento, hacemos un análisis de distintas variables económicas del país, distinguiendo entre el sector público y sector privado, para explicar el efecto que nuestro gasto público puede tener en ese estancamiento económico.

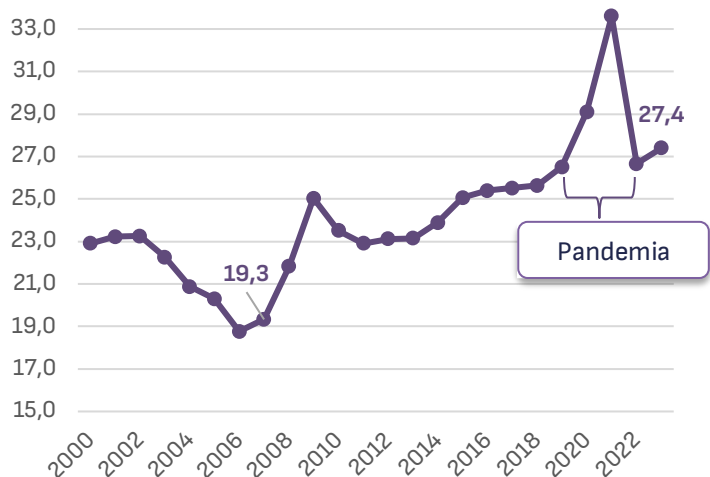
Desde el 2008 el Estado de Chile gasta sobre sus capacidades de financiamiento, lo que fue acompañado de alzas de impuestos corporativos y de un deterioro en la confianza y en la actividad privada de nuestro país. Luego, este mayor gasto estatal no se reflejó en mejor calidad del servicio público ni en políticas de largo plazo, procrecimiento económico. **En Pivotes proponemos medidas que mejoren la calidad del gasto público, y priorizar políticas con retornos positivos en horizontes más largos de tiempo.** Por último, se debe señalar que la tesis planteada en este estudio es uno de los posibles factores detrás del deterioro económico, no el único, y que debiera considerarse en el debate político, sobre todo en el contexto de la discusión de la Ley de Presupuesto 2025.

2. DESDE EL 2008 AUMENTA EL GASTO DEL GOBIERNO, AUMENTAN LOS IMPUESTOS Y SE ESTANCA EL SECTOR PRIVADO

A través de los informes de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, se analiza el gasto del Gobierno General de Chile como proporción de la producción interna del país (PIB). Se puede ver que, como respuesta a la crisis *Subprime* del 2008–2009, el gasto público aumentó, pero superada la crisis este mayor gasto se mantuvo y siguió creciendo posteriormente. Como resultado, **nuestro Estado pasó de tener un gasto equivalente al 19,3% del PIB en el 2007, a tener un gasto equivalente al 27,4% en el 2023 (figura 1).**

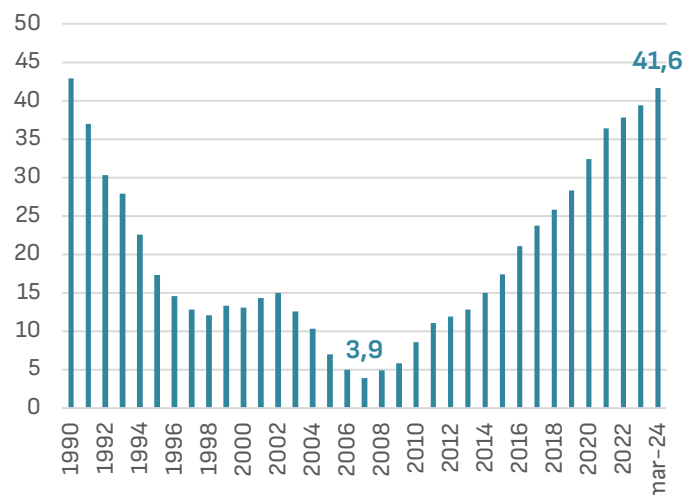
Lo grave es que desde el 2008 tenemos sistemáticamente déficit fiscal, es decir, que el Gobierno gasta más de lo que recauda, y la deuda bruta del Gobierno Central comenzó a acumularse. Pasamos de tener una deuda pública equivalente a un 3,9% del PIB en el 2007, a una deuda equivalente al 41,6% del PIB en el 2024 (figura 2). **Existe extensa literatura económica que habla del “efecto recesivo de la expansión fiscal”.** Este efecto consiste en que cuando las finanzas públicas de un país se deterioran y se gasta sobre sus capacidades de financiamiento, puede provocar una contracción económica sobre el sector privado (Giavazzi & Pagano 1990; Barro 1979, 1981; Feldstein, 1982; Blanchard & Perotti, 2002; Barry & Devereux, 2003; Mountford and Uhlig, 2008; Alesina, 2010).

Figura 1. Gasto del Gobierno General (% del PIB)



Fuente: PIVOTES, en base a datos de Dipres.

Figura 2. Deuda Bruta del Gobierno Central (% del PIB)



El efecto se explica principalmente por dos mecanismos. Primero, cuando un país se está endeudando, se genera entre los agentes la expectativa de que el Estado tendrá que obtener recursos adicionales del sector privado a través de mayores impuestos. Esto impacta negativamente las expectativas y confianzas de las empresas e inversionistas. En segundo lugar, al hacerse efectivo los mayores impuestos y gasto estatal, la actividad del gobierno quita recursos y espacio a las iniciativas privadas en la economía nacional. **¿Sucedio esto en Chile?** Los datos muestran que sí.

El mayor gasto público vino acompañado de un continuo aumento de la tasa de impuestos corporativos que pagan las empresas chilenas, subiendo desde una tasa de 17% en el 2009 hasta llegar a la actual tasa de 27%. Lo interesante es que mientras el impuesto corporativo en Chile iba al alza, en los países de la OECD este impuesto se reducía (figura 3). En el 2009 Chile era el 35 país de la OECD con la mayor tasa de impuesto corporativo, y hoy somos el 10° país con la mayor tasa.

Junto con la continua alza de impuestos, **el Índice Mensual de Confianza Empresarial (IMCE), que mide las expectativas que tienen las empresas en Chile respecto a su situación actual y futura, comenzó a deteriorarse hace 11 años**. Entre el 2003 y a mediados del 2013, el nivel de confianza promedio de las empresas fue optimista el 89% de los meses (IMCE mayor a 0, sólo fue pesimista durante la crisis Subprime), mientras que desde el 2013 hasta el presente, el nivel de confianza promedio de las empresas fue "optimista" sólo el 31% de los meses (figura 4). Y luego de la reforma tributaria del segundo gobierno de Michelle Bachelet, en el debate ha seguido presente la idea de realizar una nueva reforma que aumente la carga impositiva hacia el sector privado.

Figura 3. Tasa de impuesto corporativo, Chile vs promedio OECD

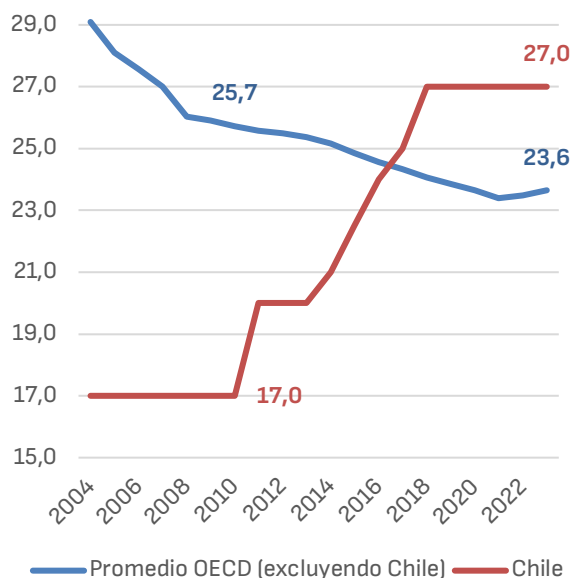
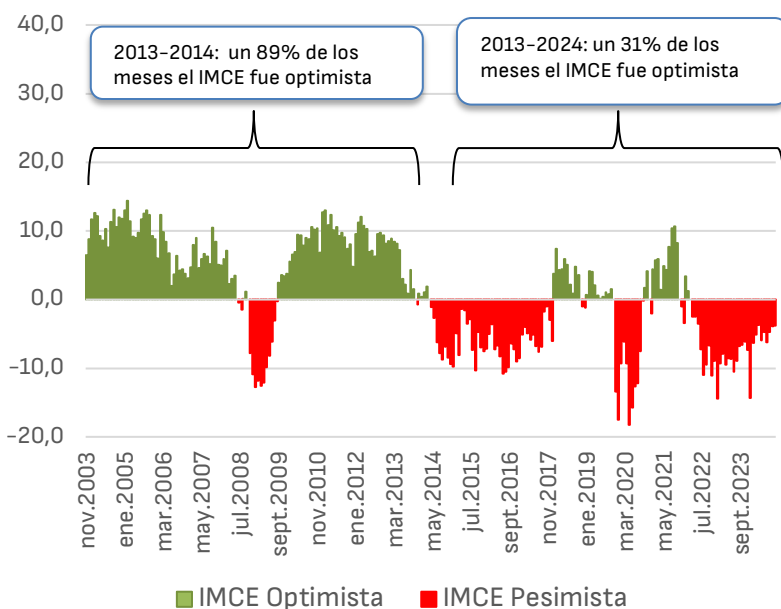


Figura 4. Índice Mensual de Confianza Empresarial (IMCE)



Fuente: PIVOTES, en base a Tax Foundation e IMCE de Icare y Universidad Adolfo Ibáñez.

¿Qué ocurrió en el sector privado mientras aumentó la deuda pública y los impuestos? El aumento de los impuestos corporativos en Chile respecto al resto de los países, reduce nuestra competitividad en atraer inversión, pues a mayor tasa impositiva, una menor fracción de las ganancias del capital irán a manos de los inversionistas¹. De esta forma, **el sistemático aumento del impuesto corporativo, junto con el ambiente empresarial de mayor pesimismo, se reflejó en un estancamiento del sector privado en inversión y en empleo, a partir del año 2013.**

Figura 5. Inversión privada* (miles de millones de pesos, ajustado por inflación)

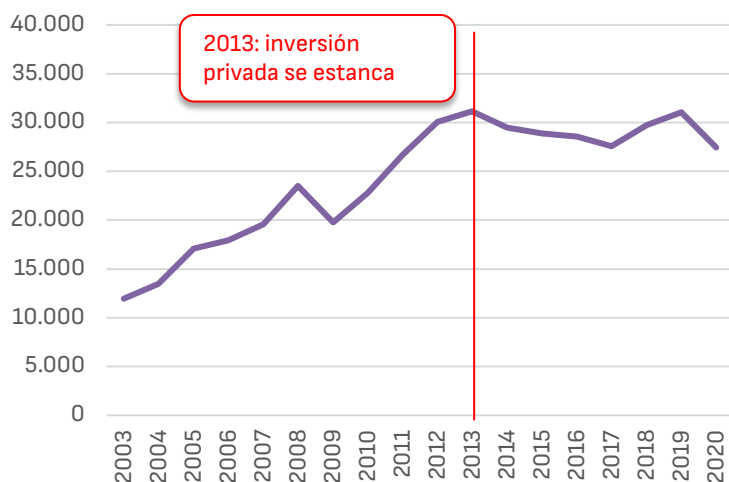
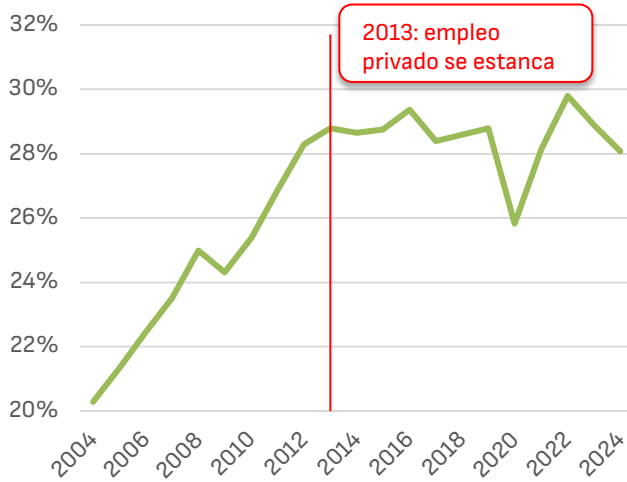


Figura 6. Empleo privado** (% de población en edad de trabajar que es asalariado privado formal)



*Formación bruta de capital fijo, ver la estimación del sector privado en Anexo 1.

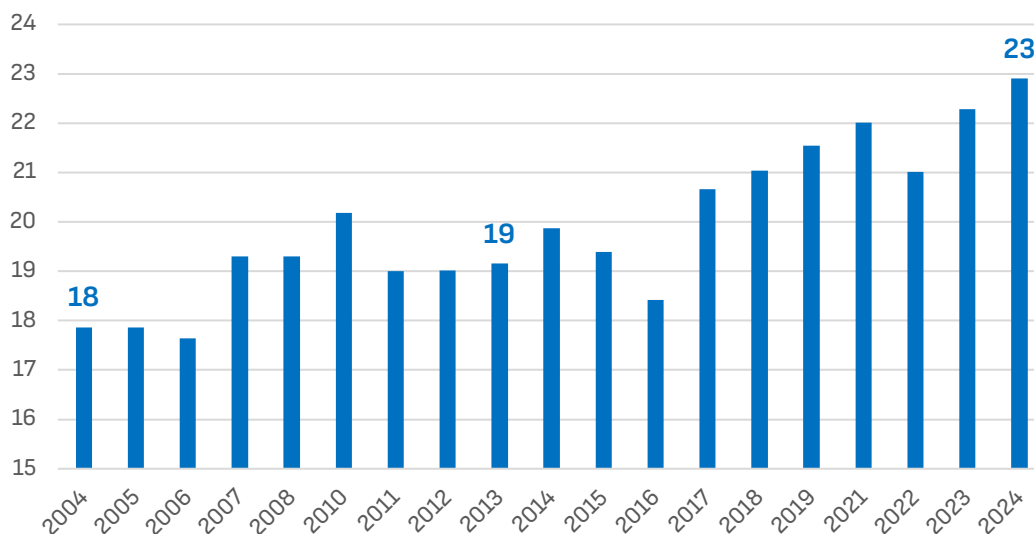
**Ver estimación del asalariado privado formal en Anexo 1.

Fuente: PIVOTES, en base a datos del Banco Central, Superintendencia de Pensiones, INE y Casen.

¹ Cerda y Llodra (2017), utilizando datos de empresas chilenas entre 1983 y 2006, encuentran un efecto negativo sobre la inversión por cada aumento en un punto porcentual de la tasa de impuesto corporativo.

Un área en que el sector privado ha perdido espacio ante el sector público es el mercado laboral: Cada vez hay más empleados públicos en relación al número de empleados privados. Se estima que hoy hay 23 empleados públicos por cada 100 empleados privados, el mayor ratio en los últimos 20 años.

Figura 7. Número de empleados públicos cada 100 empleados privados*, 2004–2024



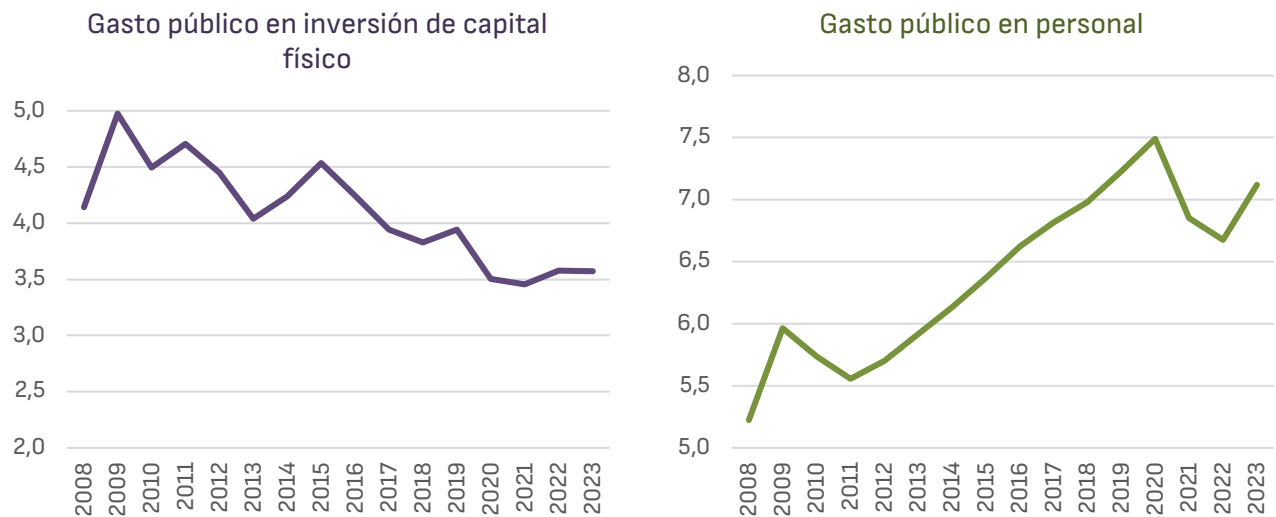
*se omiten los años de crisis económica 2009 y 2020.

Fuente: PIVOTES en base a datos administrativos de Super de Pensiones, Casen y ENE del INE.

3. EL GASTO PÚBLICO Y EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO TUVIERON UNA MIRADA DE LARGO PLAZO

El aumento del gasto público sobre las capacidades de financiamiento del Estado llevó a un aumento sistemático de los impuestos corporativos y a un deterioro en el nivel de confianza de las empresas, junto con un estancamiento del sector privado en inversión y empleo. Luego, se podría argumentar que el mayor gasto fiscal fue destinado a políticas que buscaban fortalecer el desarrollo económico. **¿Este mayor gasto estatal se destinó a políticas pro-crecimiento, con mirada de largo plazo?** El análisis del destino del gasto estatal indica que no. La inversión pública en capital fijo representa el gasto en activos que tienen un uso prolongado y que contribuyen al desarrollo económico a largo plazo, como infraestructura, terrenos, edificios y equipos. Esta inversión fue a la baja, mientras que el gasto público en personal fue al alza (figura 8).

Figura 8. Gasto del Gobierno General en inversión de capital fijo y en personal, en % del PIB



Fuente: PIVOTES, en base a datos de Dipres.

¿Este mayor gasto en personal se tradujo en un mejor servicio del Estado hacia los ciudadanos?

Tampoco se ven índices que señalen esto; al contrario, no se ven mejoras en la efectividad del gasto estatal y se ven caídas en la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno. El Banco Mundial año a año construye un indicador llamado “Efectividad del gobierno”, en que, a través de encuestas a hogares, empresas y a expertos de diversas organizaciones, miden la percepción de la calidad del servicio público y percepción de la calidad de la formulación e implementación de políticas públicas.

Figura 9. Efectividad del Gobierno de Chile, estimación Banco Mundial

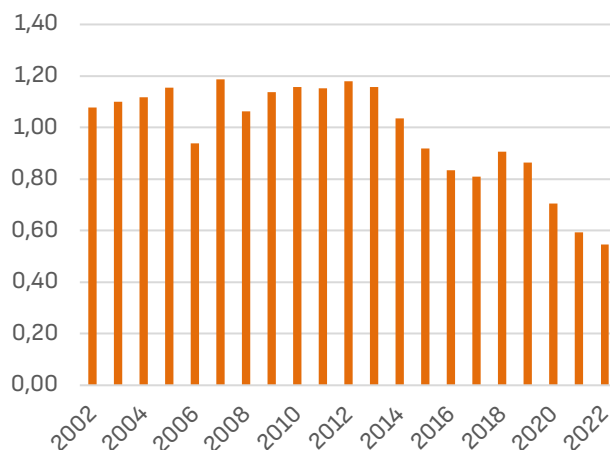
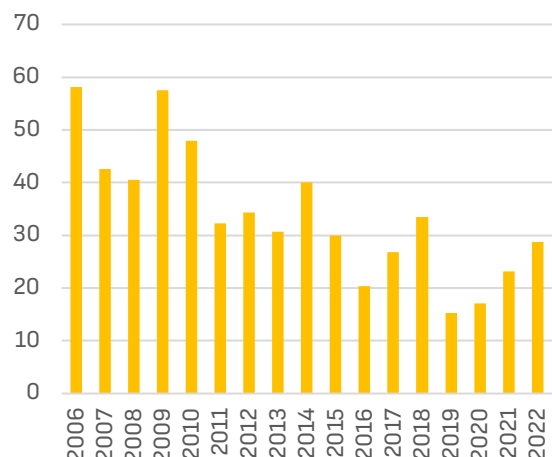


Figura 10. Confianza en el Gobierno de Chile, encuesta OECD



Fuente: PIVOTES, en base a datos del Banco Mundial y de la OECD.

Para Chile, se ve que el mayor gasto público no vino acompañado de mejoras en este indicador, e incluso se ven señales de deterioro en los últimos 11 años. De hecho, nuestro ranking mundial en este índice empeoró: pasamos del percentil 84 en el año 2012, al percentil 69 en el año 2022. Por otra parte, la OECD realiza una encuesta a mayores de 14 años respecto a si confían en su

gobierno, y el porcentaje de encuestados chilenos que responden afirmativamente ha caído en los últimos 15 años.

Dos de las reformas que implicaron un gran uso de recursos fiscales de la última década respaldan que el debate de políticas públicas ha priorizado un enfoque de corto plazo, en desmedro del largo plazo: reforma en pensiones y en educación. Desde el 2008, las principales reformas a nuestro sistema previsional han sido aumentar las transferencias estatales hacia los pensionados (figura 11), sin ningún esfuerzo en aumentar el ahorro previsional a través de alzas en la tasa de cotización que se destina a las cuentas de los trabajadores. Sin ahorro no hay ningún sistema de pensiones que soporte el actual envejecimiento de la población.

Figura 11. Gasto estatal en Pilar Solidario de pensiones (en millones de pesos, moneda 2024)

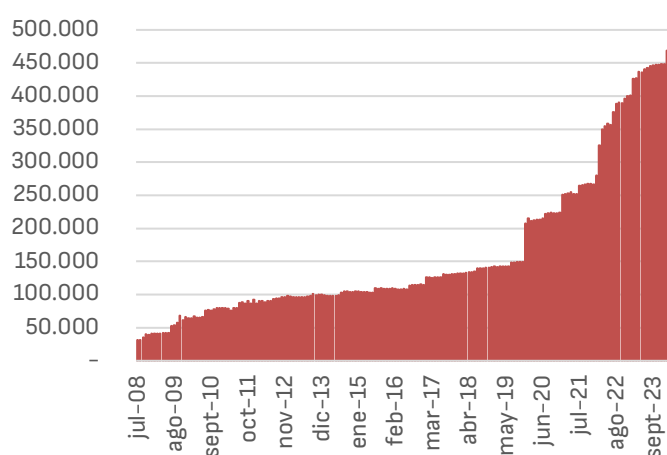
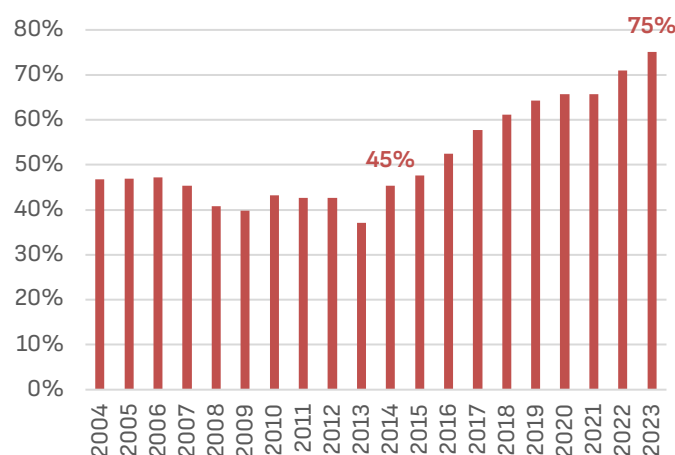


Figura 12. Gasto estatal en Educación Superior respecto a Preescolar y Escolar, por persona



Fuente: PIVOTES, en base a datos de Superintendencia de Pensiones, Dipres y estimación de población del INE.

En educación, mientras la evidencia señala que la inversión en las etapas tempranas entrega mayores retornos de largo plazo (Cunha et al., 2006; Heckman et al., 2008), desde el 2014 el gasto estatal hacia educación superior ha ganado protagonismo respecto a las etapas preescolar y escolar, producto de la gratuidad universitaria para el 60% de mayor vulnerabilidad (figura 12). ¿Resultado? Hoy Chile es el 4° país de la OECD que más recursos públicos destina a educación superior en relación a la educación preescolar y escolar.

4. PROPUESTAS PIVOTES PROCRECIMIENTO: MEJORAR CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

Desde el 2008 el Estado de Chile gasta sobre sus capacidades de financiamiento, lo que llevó a alzas de impuestos corporativos y un deterioro de la actividad privada en nuestro país. Luego, este mayor gasto estatal no se reflejó en mejor calidad del servicio público ni en políticas de largo

plazo, procrecimiento económico. **En Pivotes proponemos medidas que permitan terminar con esta inercia y reimpulsar el desarrollo económico.**

Primero, se debe mejorar la calidad del gasto público y ser más exigentes en qué gastamos. Para esto Pivotes tiene dos propuestas:

1. **Modernizar el régimen de empleo público:** establecer un nuevo estatuto único de empleo público encargado de la designación, contratación, promoción y cese de funciones para los funcionarios de la Administración del Estado en función al desempeño y mérito. Con esto se busca desincentivar el uso del empleo público como instrumento de fidelización política y permitir una adecuada gestión de los trabajadores del Estado para una mejora en la calidad de los servicios públicos.
2. **Agencia de Calidad de Políticas Pública:** crear un órgano público autónomo encargado de coordinar entre las distintas agencias del Estado la evaluación ex ante y ex post de los impactos regulatorias de las políticas públicas de Chile. Esto permitiría una mejor racionalización en la elaboración de las políticas públicas del país y un mejor uso de los recursos públicos. La creación de esta institución se ha propuesto en todos los gobiernos desde el primer periodo de Michelle Bachelet, y varios países de la OECD han ido avanzado en esta línea con buenos resultados.

Segundo, en el debate de políticas públicas deben ganar protagonismo propuestas que generen retornos positivos en horizontes más largos de tiempo. Nuestra propuesta en pensiones tiene ese enfoque:

1. **Fortalecer el ahorro previsional de los trabajadores:** aumentando la tasa de cotización hacia las cuentas individuales, para garantizar buenas pensiones en las futuras generaciones de jubilados de forma sostenible. Además, esto permitirá fortalecer el ahorro y la inversión en el país, lo que impacta positivamente en el crecimiento de la economía. Por último, este aumento debe ser gradual, evaluando cada seis meses cómo evoluciona el número de empleos formales antes de cada nuevo aumento de la tasa de cotización. Ver detalles de la propuesta de Pivotes aquí: [>Clic<](#).
2. **Priorizar el gasto fiscal en las etapas tempranas de educación.**

Autores:

1. **Elisa Cabezón, economista de la Pontificia Universidad Católica.**
2. **Joaquín Sierpe, economista de la Universidad de Chile.**

7. BIBLIOGRAFÍA

1. Alesina, A. (2010). Fiscal Adjustment: Lessons from Recent History. Centro Mossavar-Rahmani para Negocios y Gobierno, Harvard Kennedy School. Disponible en https://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf.
2. Alesina, A., & Ardagna, S. (2009). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 15438.
3. Barro, R. (1979). On the Determination of Public Debt. *Journal of Political Economy*, 87(5), 940-971.
4. Barro, R. (1981). Output Effects of Government Purchases. *Journal of Political Economy*, 89(6), 1086-1121.
5. Barry, F., & Devereux, M. B. (2003). Expansionary Fiscal Contraction: A Theoretical Exploration. *Journal of Macroeconomics*.
6. Blanchard, O., & Perotti, R. (2002). An Empirical Investigation of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Revenues on Output. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1329-1368.
7. Cerda, R., & Llodrá, J.I. (2017). Impuestos corporativos y capital: veintiséis años de evidencia en empresas. Banco Central de Chile.
8. Giavazzi, F., & Pagano, M. (1990). Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. *NBER Macroeconomics Annual*, 5, 75-122.
9. Mountford, A., & Uhlig, H. (2008). What Are the Effects of Fiscal Policy Shocks? National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 14551.
10. Heckman, J. J., Locher, L. J., & Todd, P. E. (2008). Earnings Functions and Rates of Return. *Journal of Human Capital*, 2(1), 1-31.
11. Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L. J., & Masterov, D. V. (2006). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. En E. Hanushek & F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education* (Vol. 1, pp. 697-812). Elsevier.
12. OECD. (2023). Education at a Glance 2023: OECD Indicators. OECD Publishing. Disponible en <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>.

8. ANEXOS

1. Estimación de Formación bruta de capital fijo (FBCF) del sector privado (figura 5).

Para esta estimación se usan los datos reportados por el Banco Central de Chile. A la serie de "Formación bruta de capital fijo" se le resta la serie "Formación bruta de capital (menos)" publicado en la sección "Operaciones no financieras del sector gobierno general" (ver serie aquí [>Clic<](#)). La serie "Formación bruta de capital (menos)" se refiere a la inversión en activos fijos que realiza el gobierno, como en construcción de infraestructura (carreteras, puentes, hospitales, escuelas, etc.), adquisición de maquinaria y equipo, mejorar activos existentes.

2. Estimación de cantidad de empleados formales en el sector privado (figura 6).

Se estima el porcentaje de la población en edad de trabajar (mayores de 14 años) con empleo dependiente en el sector privado. Para esta estimación se usan cuatro fuentes de datos:

- 1) Datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones de trabajadores dependientes formales que cotizan para su pensión.
- 2) Estimación del INE de la población chilena.
- 3) Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.
- 4) Casen del Ministerio de Desarrollo Social.

Primero, a través de los datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones, se calcula el porcentaje de la población mayor de 14 años que cotiza obligatoriamente en las AFP. Luego, a través de la encuesta Casen entre 2002 hasta el 2009, y la ENE entre el 2010 y 2024, se estima la fracción de los trabajadores con cotización obligatoria que trabaja en el sector privado y la fracción que trabaja en el sector formal.

Tanto en la encuesta Casen y en la Encuesta Nacional de Empleo, los trabajadores del sector público abarcan a todos aquellos que trabajan en el Gobierno Central, municipalidades, en empresas públicas, en Carabineros y Fuerzas Armadas. El resto de los trabajadores son del sector privado. Importante señalar que la distribución del empleo entre sector privado y público es la misma entre la Casen y ENE.