

Recuadro 6

RIGIDECES EN EL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL PRESUPUESTAL

En este Recuadro se explora el concepto de rigidez presupuestal aplicado a los gastos del Gobierno General Presupuestal en 2018-2023⁴⁴. Aunque no existe en la literatura una definición única de gasto rígido, la idea intuitiva hace referencia al conjunto de gastos que no pueden ser modificados discrecionalmente por la autoridad fiscal en el corto plazo, típicamente en un periodo presupuestal⁴⁵. Una evaluación para el caso del Perú muestra que el gasto “rígido” alcanzó el 47,1 por ciento del gasto no financiero hasta antes del inicio de la pandemia (2019); sin embargo, en 2022 y 2023 habría aumentado a un nivel cercano al 50 por ciento, lo que se explica principalmente por el aumento de las partidas de remuneraciones y pensiones a cargo del Estado. Esto evidencia la necesidad de mejorar la forma en que se capta y retiene personal calificado en la planilla del Estado, así como incrementar los ingresos permanentes del gobierno para mitigar los impactos adversos de la rigidez presupuestal.

Rigidez presupuestal

La rigidez en la estructura del presupuesto de gastos puede ser, en alguna medida, el resultado de la operación de los sistemas de administración financiera: dado un nivel de eficiencia en los servicios públicos⁴⁶, existe una planilla de funcionarios y servidores cuyas remuneraciones deben atenderse: reducir remuneraciones o empleo público es una decisión que no se puede tomar en el corto plazo sin reducir los servicios a los ciudadanos a menos que aumente la eficiencia en el servicio y se demande por tanto menos personal.

Asimismo, dado el sistema de beneficios de la seguridad social, existe una planilla de pensionistas que también debe ser cubierta con recursos presupuestales, para cumplir el mandato constitucional de brindar a los ciudadanos acceso a la seguridad social. Por otro lado, en el caso de la deuda pública, el servicio refleja decisiones pasadas respecto al financiamiento del gasto público, que no se pueden revertir sin incurrir en costos económicos elevados. Finalmente, dado el conjunto de proyectos de inversión que ejecutan las entidades del gobierno, existen compromisos de gasto multianual que no se pueden afectar en un periodo dado, sin quebrantar los acuerdos firmados con los contratistas de obra.

En este sentido, la literatura⁴⁷ identifica algunas otras causales de la existencia de rigidez en el presupuesto. Por ejemplo, los cambios demográficos pueden aumentar ciertos tipos de gasto como las pensiones en la medida que la proporción de adultos mayores aumenta en la población, mientras que aumentos en la productividad pueden reflejarse en mayores salarios tanto en el sector privado como en el sector público, elevando el gasto en planillas. Las rigideces en el gasto pueden aparecer también cuando existe fragmentación u opacidad en el proceso presupuestal. Si el proceso presupuestal no es unificado y transparente, las partes tienen el incentivo a usar mecanismos que aseguren su participación en los recursos como asignaciones extrapresupuestales. Asimismo, en algunos países existen restricciones externas al proceso presupuestal que limitan su flexibilidad como normas que establecen pisos mínimos para ciertas clases de gasto.

En términos empíricos, la literatura económica ha dado diferentes contenidos operacionales a la idea intuitiva de gasto rígido. En el trabajo de Cetrángolo y Jiménez (2009)⁴⁸ el gasto rígido se estima a nivel del

44 En este recuadro se emplean los datos del Gobierno General en la cobertura del presupuesto (gobiernos nacional, regional y local) provistos en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del MEF.

45 Echeverry, J., Bonilla, J. y Mora, A. (2006) “Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Los casos de Argentina, Colombia, México y Perú”. Documento CEDE 2006-33. Setiembre 2006.

46 Es decir, es posible que las entidades tengan más personal del estrictamente necesario para los servicios que brindan.

47 Herrera, S. y Olaberría, E. (2020) “Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean: Causes, Consequences, and Policy Implications”. International Development in Focus. World Bank Group. 2020

48 Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2009) “Rigideces y espacios fiscales en América Latina”. CEPAL. Colección de Documentos de Proyecto. 2009.



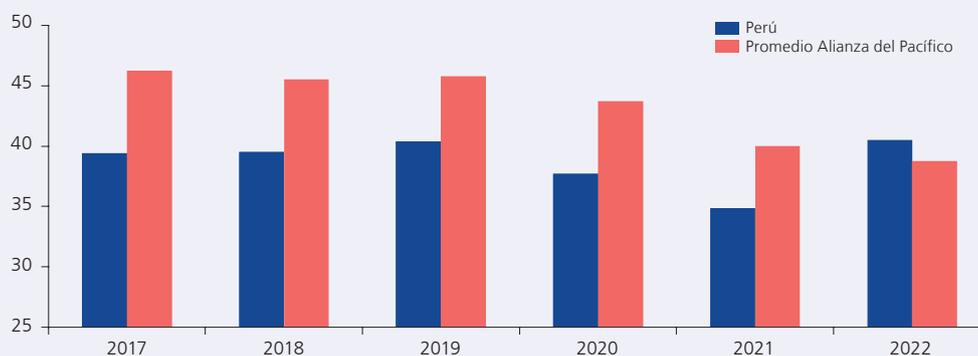
gobierno central y se determina a partir del juicio de expertos (típicamente funcionarios de los ministerios de hacienda) y ocupa todas las partidas presupuestarias del gasto, aunque con distinto nivel de rigidez. En el caso del Perú, con datos de 2006, los expertos entrevistados consideran que las remuneraciones, pensiones y el servicio de la deuda tienen un porcentaje de rigidez de 100 por ciento, mientras que las transferencias a los Gobiernos Subnacionales tendrían una rigidez de 98,5 por ciento, y las partidas bienes y servicios y formación bruta de capital porcentajes menores (79,5 y 77,5 por ciento, respectivamente).

En trabajos más recientes, como Herrera y Olaberría (2020) el concepto de gasto rígido se concentra en las partidas de remuneraciones, pensiones, transferencias intergubernamentales e intereses de la deuda pública, pero estima para cada partida un componente “estructural” que es una función de las características demográficas y económicas del país (población, PBI per cápita, tasa de dependencia, apertura comercial, desigualdad, grado de urbanización, densidad poblacional, tasa de participación en la fuerza laboral, entre otras). La parte de las remuneraciones, transferencias y pensiones que se explica por estas variables se denomina “estructural” y se asume que no depende de las políticas públicas corrientes, por lo que constituye gasto rígido. En el caso del Perú, en 2017 encuentran que alrededor de 60 por ciento de las remuneraciones, 68 por ciento de las transferencias y más de 90 por ciento de las pensiones serían rígidas (“estructurales”). Asimismo, encuentran que el porcentaje de rigidez de las remuneraciones y pensiones públicas habría subido sustancialmente desde 2000. En este trabajo se encuentra que, en promedio, el gasto rígido en América Latina y el Caribe se encuentra entre 60 y 70 por ciento del total del gasto en la región para el periodo 2000-2017.

Aplicación a países de la región

Una primera aproximación al concepto de gasto rígido, que permite comparaciones internacionales, se consigue aplicando una definición muy estricta: se asume que el gasto rígido corresponde a la compensación a empleados y a la partida de beneficios sociales (partida que incluye las pensiones, excluyendo asistencia social). Se procedió a aplicar esta definición sobre el gasto no financiero del Gobierno General de un grupo de países de la región (los miembros de la Alianza del Pacífico)⁴⁹. Se trabajó al nivel del Gobierno General de cada país para una muestra común que cubre el periodo 2017-2022, obteniéndose los siguientes resultados:

ALIANZA DEL PACÍFICO: GASTOS “RÍGIDOS” SOBRE GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL
(Porcentaje)



49 Los datos de Colombia se tomaron del portal de Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), los de Chile del Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuesto, y los de México de portal de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI para 2017-2021 y del Staff Report de noviembre 2023. Los de Perú provienen de la Nota Semanal del BCRP.

Como se aprecia en el gráfico, con esta cobertura institucional y definición del gasto rígido (restringida), se encuentra que el peso del gasto rígido en el Perú sería menor que el peso promedio observado en Chile, Colombia y México en el periodo 2017-2021, y fue superior en 2022. Cabe señalar que, en el caso del Perú esta medida de gasto rígido aumentó desde 2017 a 2019 y se redujo durante la pandemia, debido al aumento en el gasto en salud y transferencias a familias y empresas ejecutadas para mitigar el impacto de dicho evento. En 2022 el gasto rígido habría aumentado, debido en parte al retiro del gasto transitorio por COVID-19 y principalmente por un cambio en el tratamiento de los contratos CAS, que pasaron a ser de plazo indeterminado

Una medida ampliada aplicada al Perú

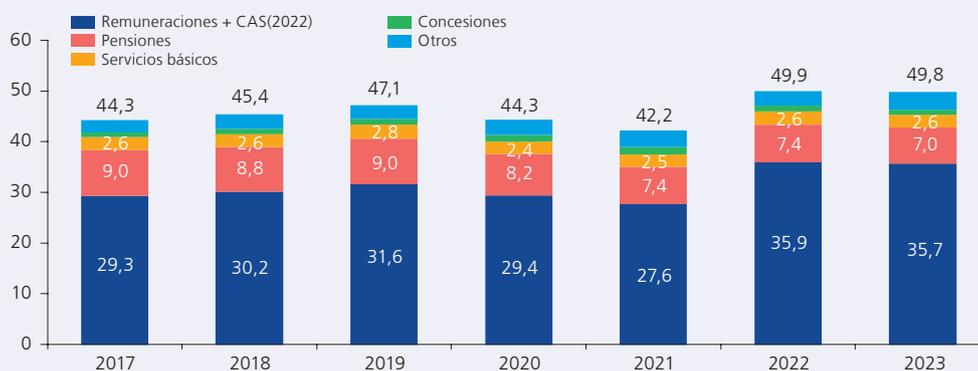
Es posible ampliar la definición de gasto rígido para hacer uso de la información contenida en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF). Asumiremos, como antes, que el íntegro de las remuneraciones y las pensiones son rígidos, pero consideraremos además como gasto rígido el mantenimiento, el gasto en servicios básicos necesarios para operar las entidades gubernamentales (servicios públicos, alquileres, limpieza y seguros) así como la retribución al capital invertido en proyectos de APP y las obligaciones pagadas por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Estos últimos rubros de gasto se consideran rígidos pues son el resultado de decisiones previas de política pública respecto al financiamiento de los proyectos de inversión y la estabilización de los precios domésticos de los combustibles.

La unidad de análisis (a diferencia de la sección anterior) es el Gobierno General Presupuestal, por lo que no está en el ámbito de este Recuadro evaluar la rigidez de las transferencias intergubernamentales. Asimismo, el periodo de análisis se amplía a 2017-2023.

Como se aprecia en el gráfico siguiente, los dos componentes más importantes del gasto más rígido son las remuneraciones y pensiones que en conjunto explican, en promedio, alrededor de 40 por ciento del gasto no financiero del gobierno general presupuestal en el periodo muestral; mientras que los servicios básicos representan, también en promedio, alrededor de 3 por ciento del gasto, resultando el resto de los conceptos con un menor peso cuantitativo.

PERÚ: GASTOS RÍGIDOS DEL GOBIERNO GENERAL PRESUPUESTAL

(Porcentaje del total de gasto no financiero devengado)



El gráfico muestra que el componente rígido del gasto habría alcanzado 47,1 por ciento del gasto no financiero hasta antes del inicio de la pandemia (2019). Las medidas discrecionales que se implementaron ante la pandemia habrían reducido el porcentaje de gasto rígido básicamente por el aumento del gasto corriente asociado a la atención de la emergencia sanitaria y los efectos de la cuarentena (más gasto en





salud y bonos a las familias) como se mencionó más arriba. Sin embargo, en 2022 y 2023 el gasto rígido habría aumentado y se encontraría en un nivel cercano a la mitad del gasto no financiero presupuestal, lo que se explica principalmente por el aumento de las partidas de remuneraciones y pensiones a cargo del Estado y el citado cambio en el tratamiento de los contratos CAS.

De acuerdo con la literatura, el aumento de la rigidez en el presupuesto de gasto puede llevar a implementar políticas fiscales subóptimas. Por ejemplo, luego de choques adversos a los ingresos puede ser necesario consolidar el gasto para evitar una expansión excesiva de la deuda pública, lo que se dificulta si las rigideces en el gasto son elevadas. Ello aumenta el riesgo que el nivel de deuda se acerque a niveles no sostenibles o que la percepción de riesgo de los mercados aumente y por tanto se eleve el costo del financiamiento para el sector público y, en la medida que el riesgo soberano afecte el riesgo de emisores privados, del resto de la economía.

Para evitar que la rigidez presupuestal afecte la capacidad del Estado de brindar servicios a las personas, resulta necesario mejorar la forma en que se capta y retiene personal calificado en la planilla del Estado, de modo que se eleve la eficiencia en el uso de recursos públicos. Asimismo, un aumento de los ingresos permanentes del gobierno también mitigaría los impactos adversos de la rigidez presupuestal en la capacidad del gobierno de atender en forma sostenible la provisión de bienes públicos.