

Ineficiencia del gasto público y sesgo contra la inversión pública en América Latina

Alejandro Izquierdo

Subdirector
Departamento de Investigación
BID

15 de septiembre, 2023

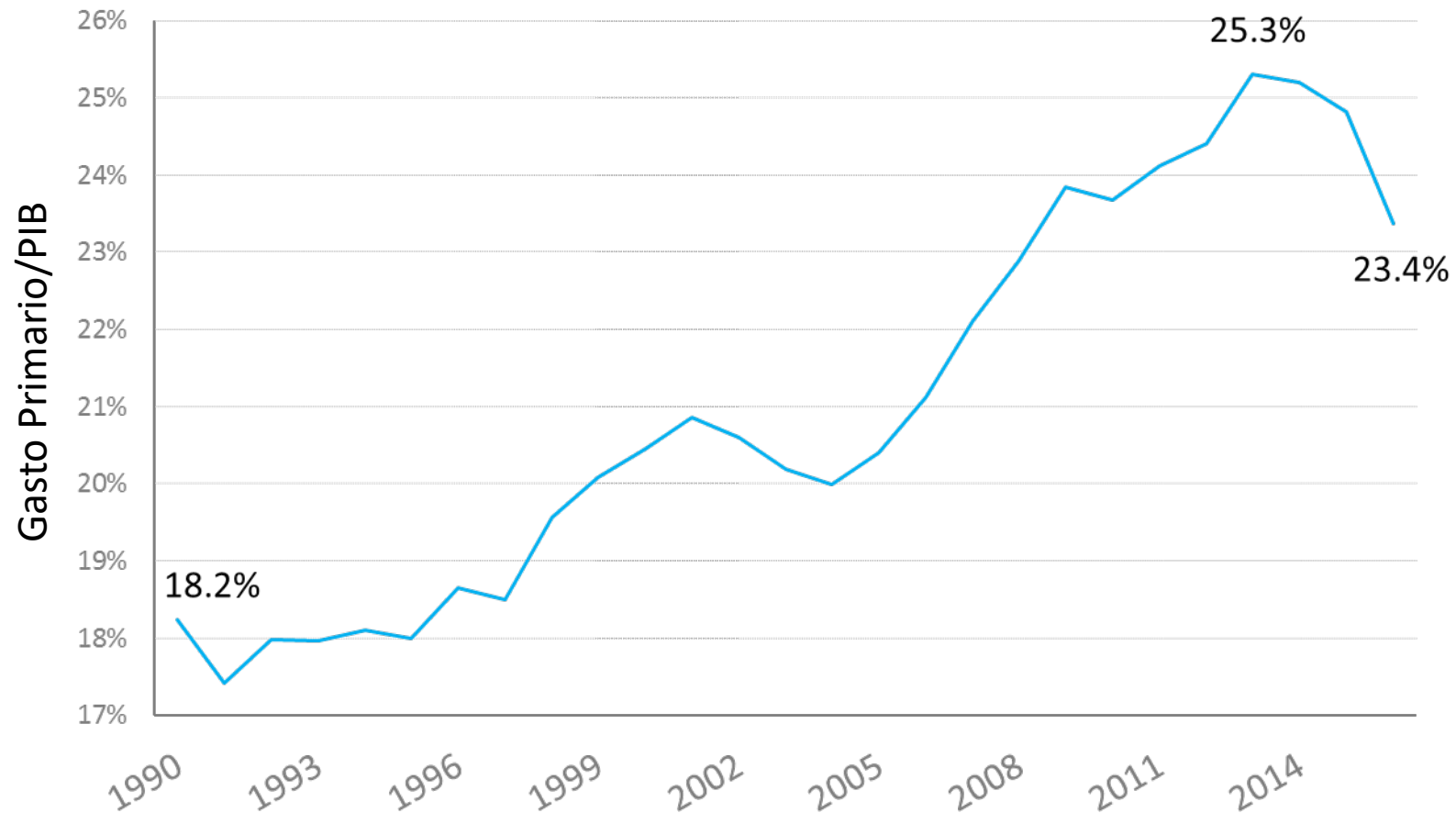
Preparado para III Jornada de
Economía del Banco Central de Paraguay, Asunción



Desafíos de América Latina y el Caribe

- **América Latina y el Caribe tiene un triple desafío**
 - Problemas sociales
 - Bajo crecimiento
 - Situación fiscal más comprometida por suba de deuda y déficits fiscales post-pandemia más altos.
- **Después de una larga y ascendente evolución del gasto público, supuestamente para atender a clases medias que reclaman más y mejores servicios, relativo incumplimiento.**
- **Desafío más importante: si el gobierno es el instrumento para atender estos problemas, no sólo debe ajustar las cuentas públicas para asegurar la sostenibilidad fiscal, sino que además debe generar el espacio fiscal para financiar las reformas → doble esfuerzo.**
- **De donde sacamos esos recursos?**
- **Resolver problemas relevantes de eficiencia técnica y asignativa en el gasto público es parte de la solución**

El Gasto Público Primario Creció Fuertemente como % del PIB



Fuente: estimaciones propias en base al Latin Macro Watch (LMW), IDB

Ineficiencia Técnica en ALC

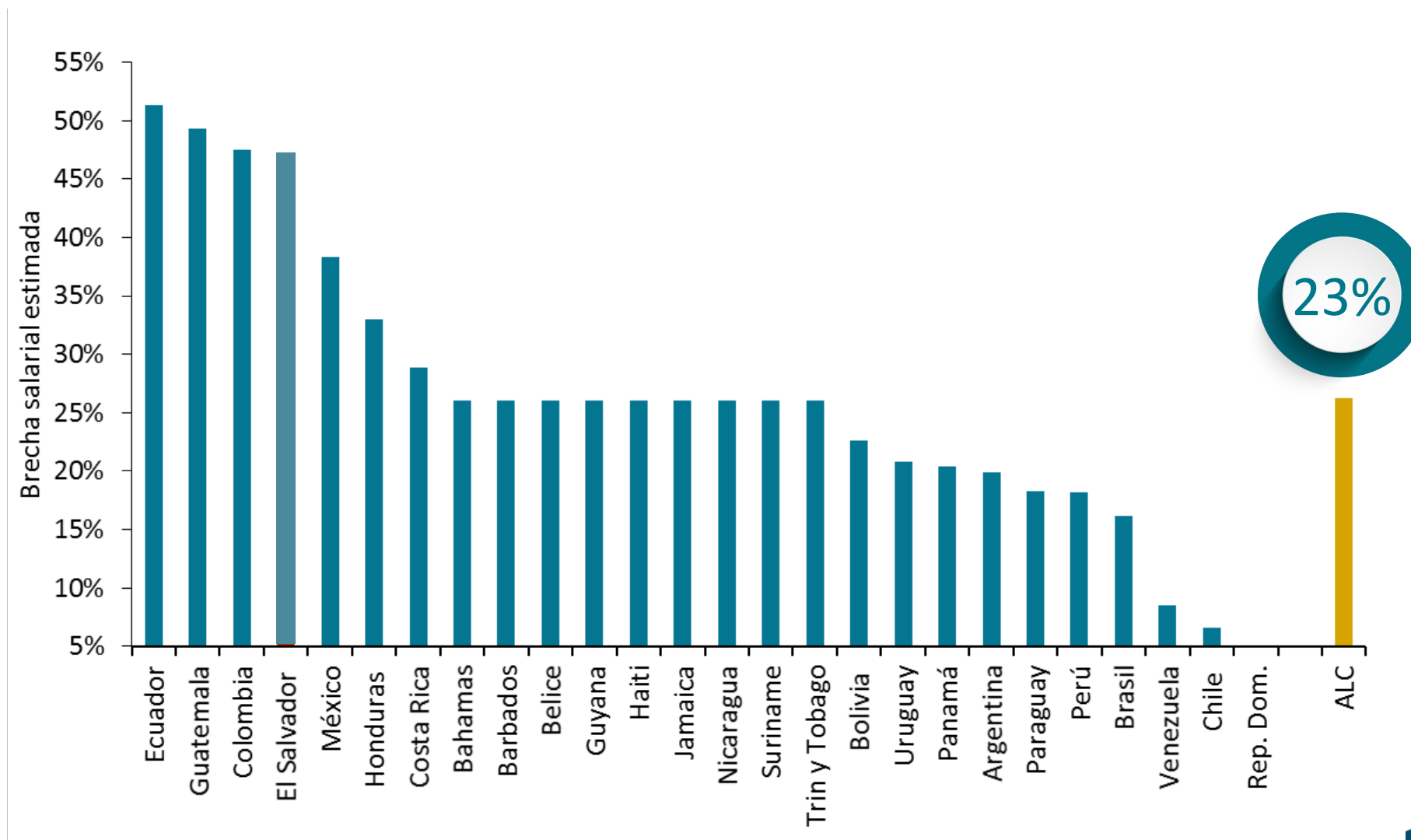
- **Tres fuentes más relevantes de ineficiencia técnica:**
 - Filtraciones en los subsidios con fines sociales:
 - Energía
 - Transferencias y pensiones no contributivas
 - Gasto tributario (IVA reducido para alimentos, medicamentos y vivienda)
 - Diferenciales salariales por encima del sector privado a igual nivel de calificación
 - Filtraciones en las compras públicas

Filtraciones en Subsidios con Fin Social

	Filtración a no-pobres	Porcentaje del PBI	Filtración a tres quintiles más altos de ingresos	Porcentaje del PBI
Transferencias y pensiones no contributivas	43%	0,5%	32%	0,4%
Subsidios a la energía	81%	0,6%	77,5%	0,5%
Gasto tributario con propósito social	84,2%	0,7%	72,2	0,6%
Total		1,8%		1,5%

Fuente: “Mejor Gasto para Mejores Vidas” (2018, BID), y “La Crisis de la Desigualdad” (2020, BID).

Brecha en la Nómina Salarial



Sobrecostos y Retrasos en Infraestructura

S
O
B
R
E
C
O
S
T
O
S

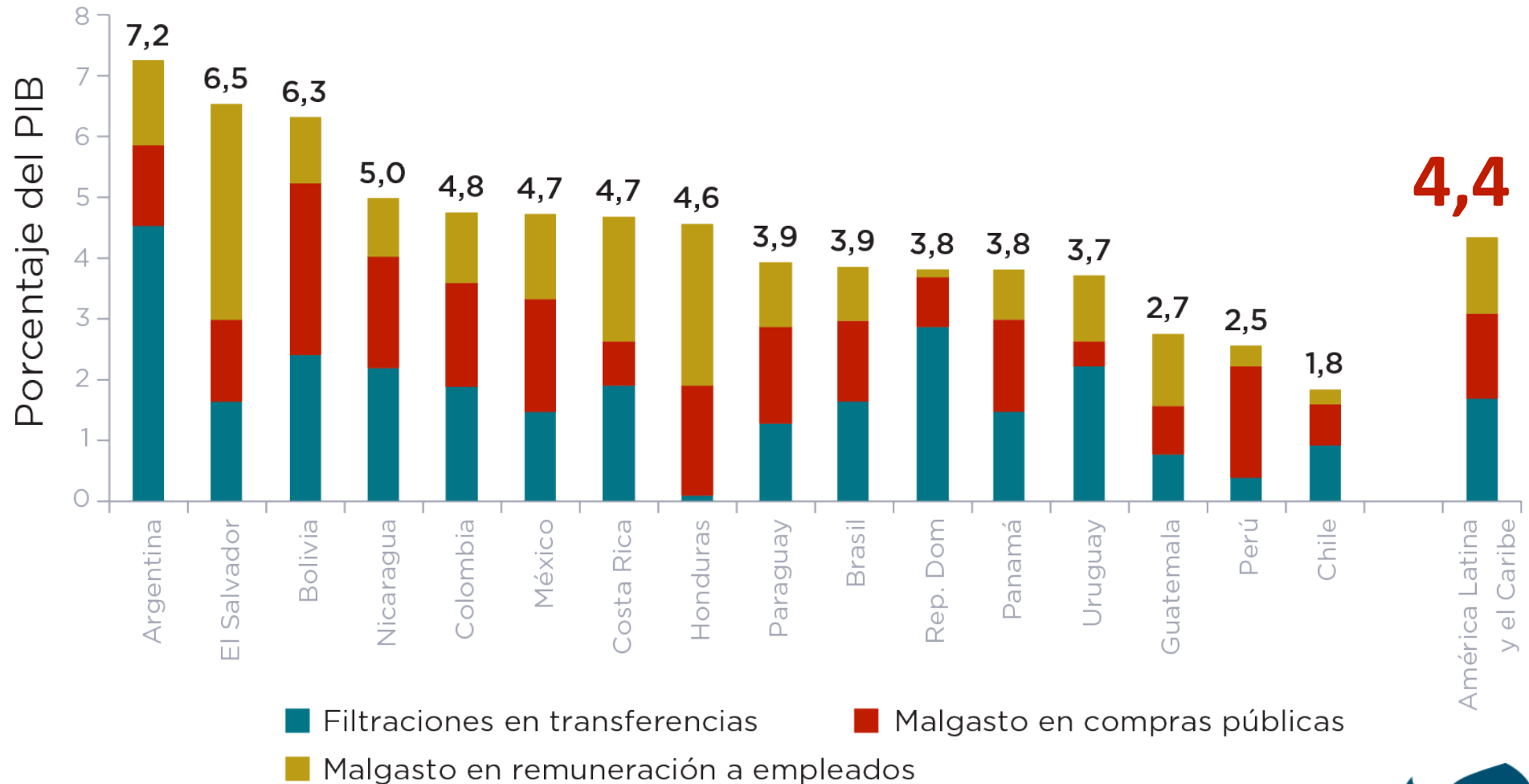
48% en ALC - 20% en multi-
laterales = 0,7% del PIB regional

R
E
T
R
A
S
O
S

0,5% del PIB regional



Ineficiencia Técnica: Cifras Agregadas



Ineficiencia Asignativa

- **Fuertes problemas en la asignación del gasto entre sectores**

- **Enfasis en dos sectores: acumulación de capital humano y capital físico:**
 - Asignación del gasto entre jóvenes y adultos mayores

 - Asignación del gasto entre gasto corriente y gasto de capital:
 - Cuál es el tamaño del sesgo en contra de la inversión pública?

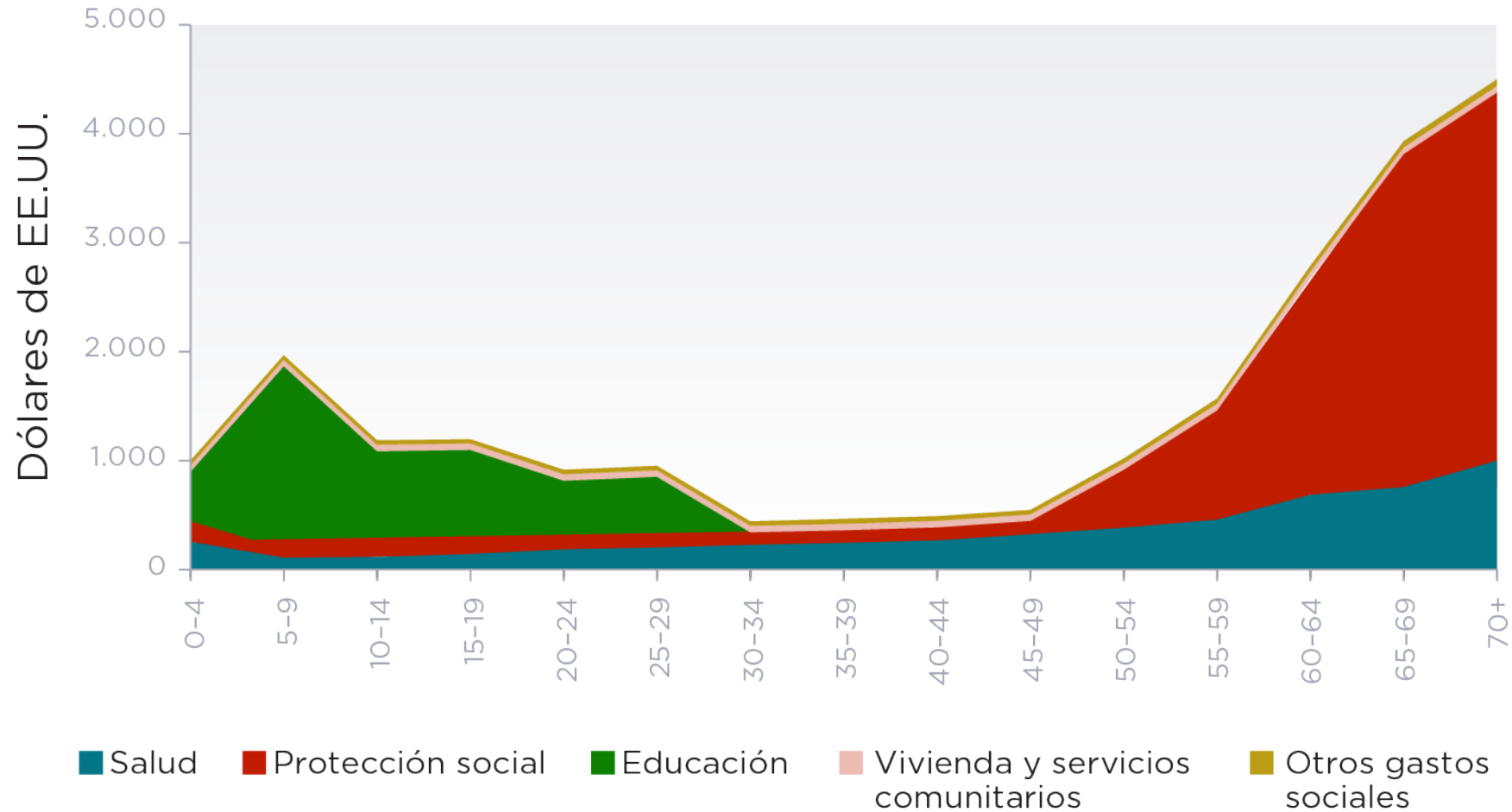
 - Qué produce ese sesgo?

 - Por qué ese sesgo es malo en términos de multiplicadores de gasto?

 - Que se puede hacer para proteger la inversión pública?

 - Si hay que ajustar, cuál es la manera menos recesiva de hacerlo?

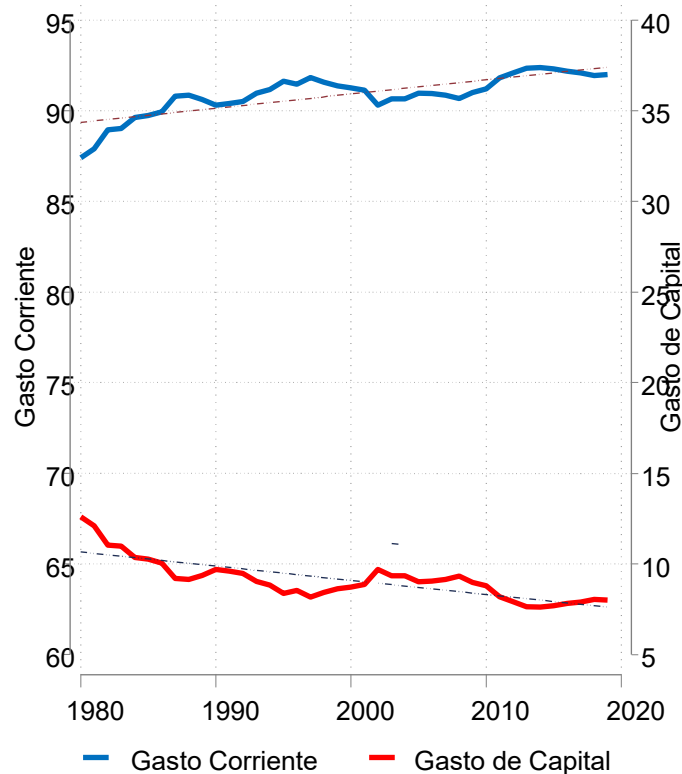
Ineficiencia Asignativa: Jóvenes vs. Tercera Edad



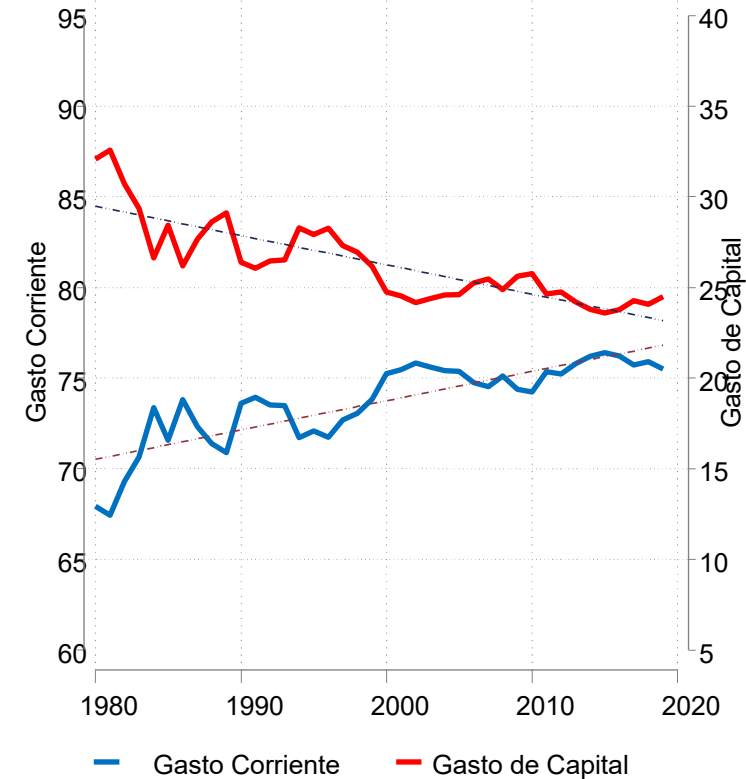
Sesgo en contra de la inversión pública

Ineficiencia Asignativa en el Capital Físico: Fuertes Cambios en la Composición del Gasto en Países en Desarrollo

Países Desarrollados

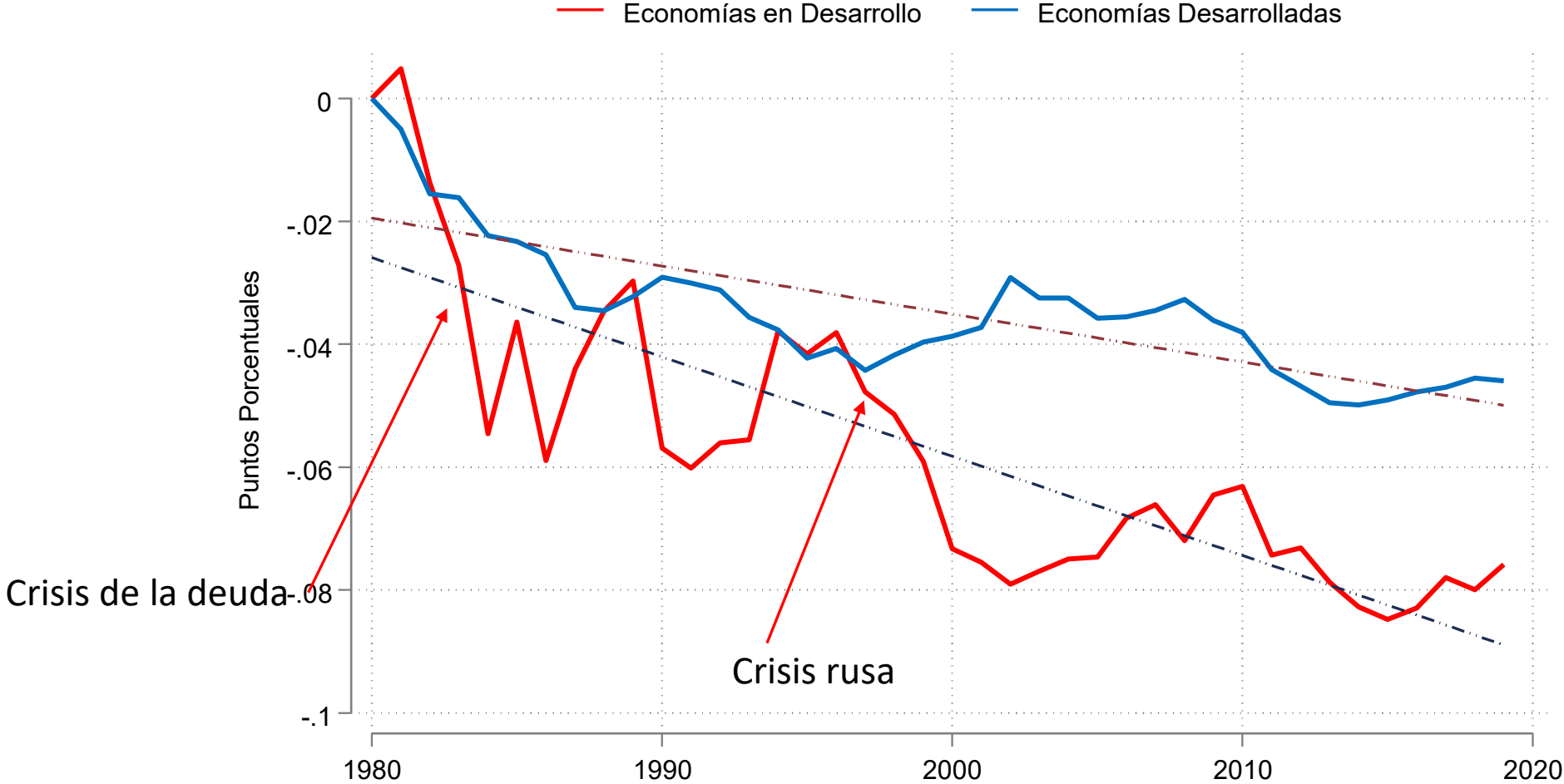


Países en Desarrollo



Fuente: "Better Spending for Better Lives: How to do more with less in Latin America and the Caribbean, A. Izquierdo, C. Pessino, and G. Vuletin, editors.

Sesgo Contra la Inversión Pública





Fuente: “Better Spending for Better Lives: How to do more with less in Latin America and the Caribbean, A. Izquierdo, G. Vuletin , and C. Pessino, editors.



Determinantes del sesgo

Determinantes del sesgo

■ Asimetría en el ciclo:

- Gasto corriente  fase alta del ciclo (cuando debería seguir la tendencia)
- Inversión pública  fase baja del ciclo (cuando debería ser la variable contracíclica por excelencia)
- Ambos procíclicos, pero sólo en una fase del ciclo
- Comportamiento repetido lleva a pérdidas del peso de la inversión pública en el presupuesto

■ Por qué ocurre?

- En buenos tiempos: transferencias sociales y salarios son inmediatamente visibles, los costos de cortar la inversión pública son más difíciles de percibir (Rogoff (1990))
- Efecto es mayor en presencia de horizontes cortos y de malas instituciones.

Fuente: Ardanaz e Izquierdo (2022), “Current Expenditure Upswings in Good Times and Public Investment Downswings in Bad Times? New Evidence from Developing Countries”, *Journal of Comparative Economics*, 50(1), 118-134, March

Estrategia Empírica

$$\Delta G_{it} = \alpha + \beta_1 PosOG + \beta_2 NegOG + \sum \gamma' x_{it} + \mu_i + \theta_t + \varepsilon_{it}$$

- $PosOG = \left(\frac{Y-Y^*}{Y^*}\right) > 0$
- $NegOG = \left(\frac{Y-Y^*}{Y^*}\right) < 0$
- Efectos fijos y GMM en Diferencias
- GMM: Instrumentos internos y externos (brecha de producto de los principales socios comerciales)
- Variables instrumentales

Evidencia de asimetría del gasto corriente y de capital en el ciclo (Ardanaz e Izquierdo (2022))

Dependent variable	Investment spending					Current spending				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Pos OG	0.989 (0.646)	0.763 (0.648)	0.702 (0.693)	0.714 (0.686)	0.650 (0.696)	1.459** (0.673)	4.496*** (1.451)	4.493** (1.731)	4.359** (1.675)	0.036* (0.019)
Neg OG	4.089*** (1.085)	7.500*** (2.555)	7.082** (2.922)	7.048** (2.884)	5.955 (3.660)	0.448 (0.420)	0.463 (0.484)	0.441 (0.530)	0.413 (0.537)	0.580 (0.487)
Neg OG*YLT	-0.625* (0.368)	-0.893** (0.355)	-0.943** (0.401)	-0.954** (0.408)	-0.955** (0.402)					
Neg OG*IQ		-7.083 (4.576)	-7.468* (4.290)	-7.318 (4.426)	-6.435 (4.287)					
Pos OG*YLT						-0.263 (0.196)	-0.463* (0.255)	-0.456* (0.252)	-0.492* (0.248)	-0.465** (0.213)
Pos OG*IQ							-5.676*** (2.126)	-6.272* (3.145)	-5.530* (3.018)	-5.043* (2.993)
Other controls?		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Year effects?		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Observations	1095	952	896	896	896	1095	895	840	840	840
R-squared	0.201	0.193	0.207	0.207	0.208	0.302	0.310	0.317	0.320	0.339
Number of countries	72	59	59	59	59	73	58	58	58	58

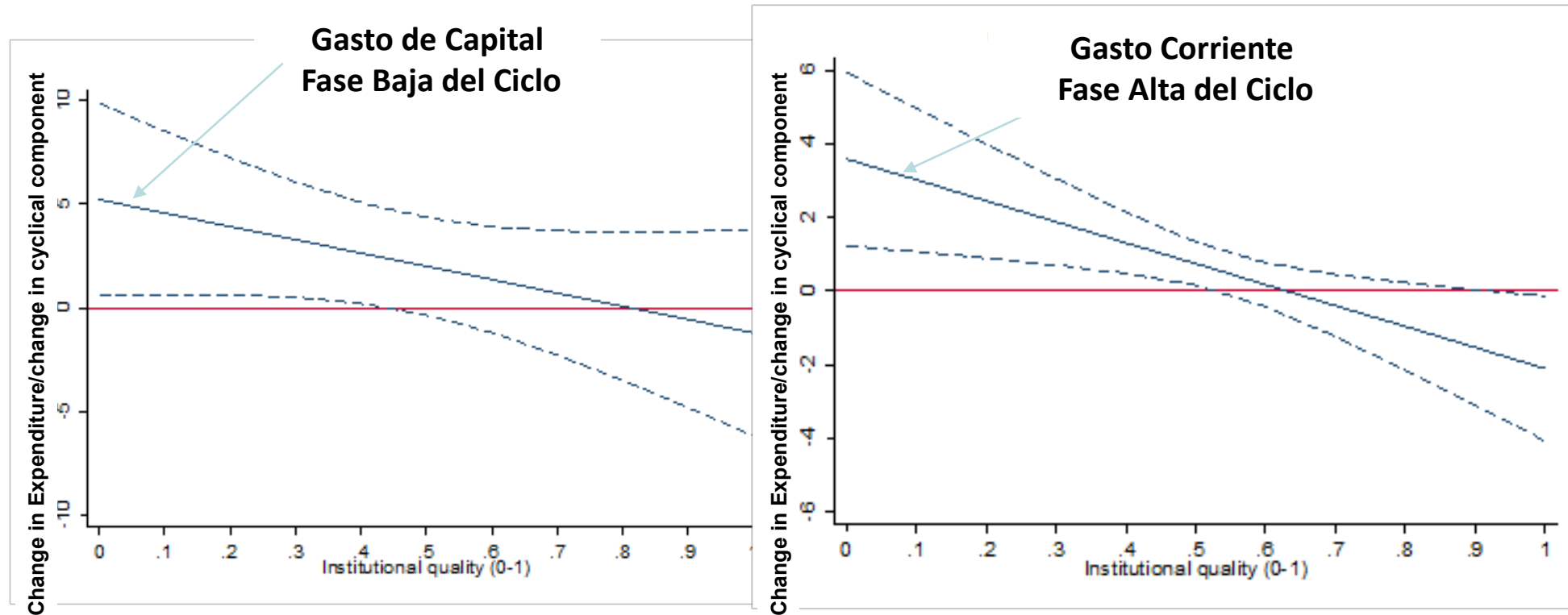
Robust standard errors in parentheses. Note: Constant, YLT, IQ, FOI, VOL, and other controls not reported

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Ardanaz e Izquierdo (2022), "Current Expenditure Upswings in Good Times and Public Investment Downswings in Bad Times? New Evidence from Developing Countries", Journal of Comparative Economics, 50(1), 118-134, March

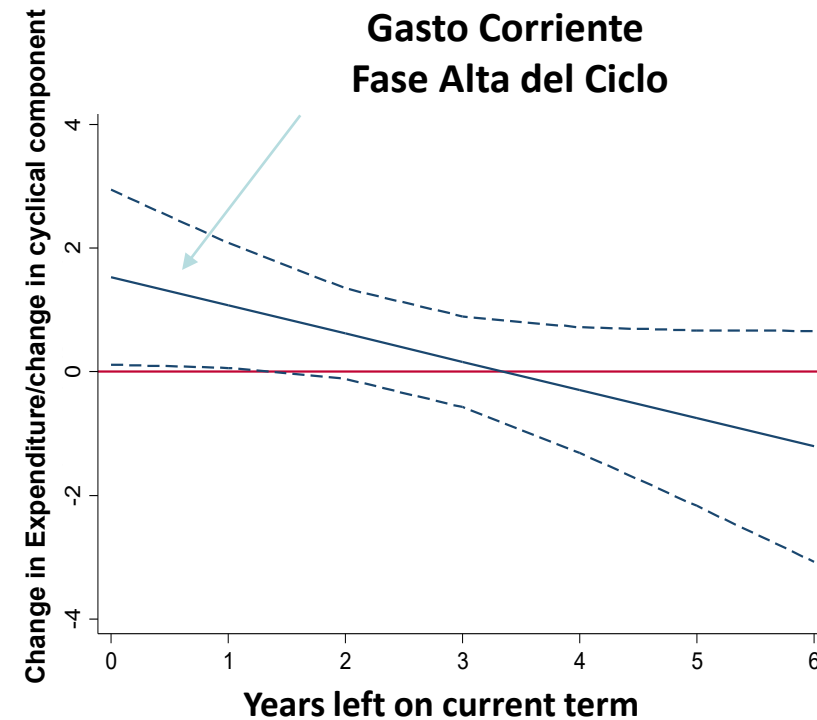
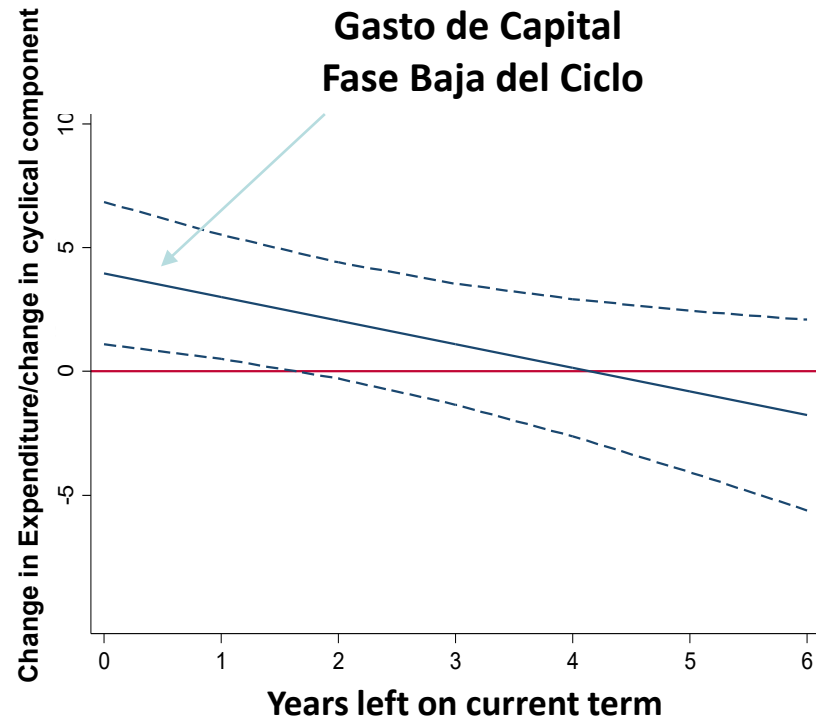


La relevancia de la calidad institucional



Fuente: Ardanaz e Izquierdo (2022), "Current Expenditure Upswings in Good Times and Public Investment Downswings in Bad Times? New Evidence from Developing Countries", *Journal of Comparative Economics*, 50(1), 118-134, March

Los horizontes políticos todavía pesan

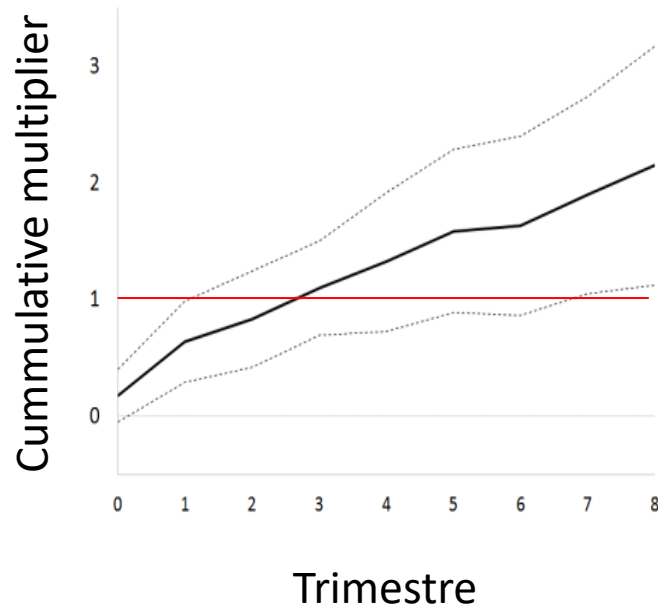


Fuente: Ardanaz e Izquierdo (2022), "Current Expenditure Upswings in Good Times and Public Investment Downswings in Bad Times? New Evidence from Developing Countries", *Journal of Comparative Economics*, 50(1), 118-134, March

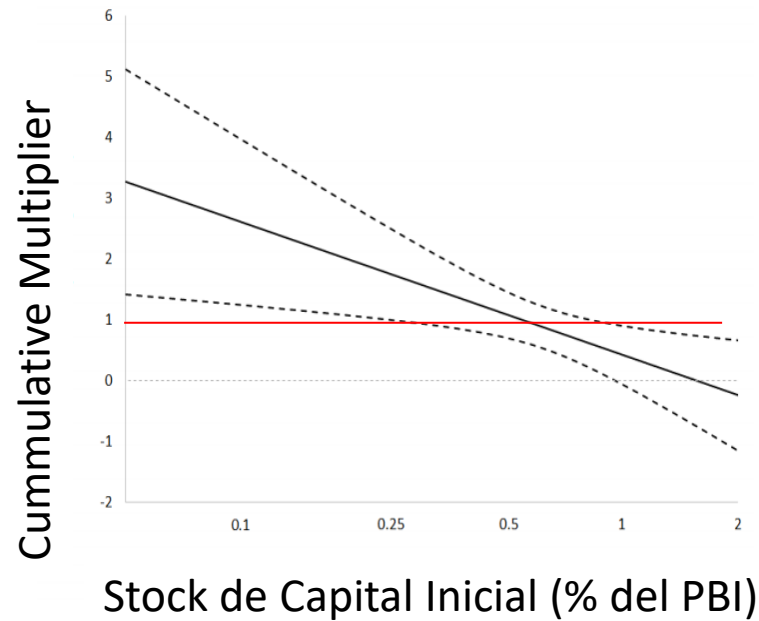
Por Qué el Sesgo es Malo: Multiplicadores del Gasto

Por qué el Sesgo es Malo

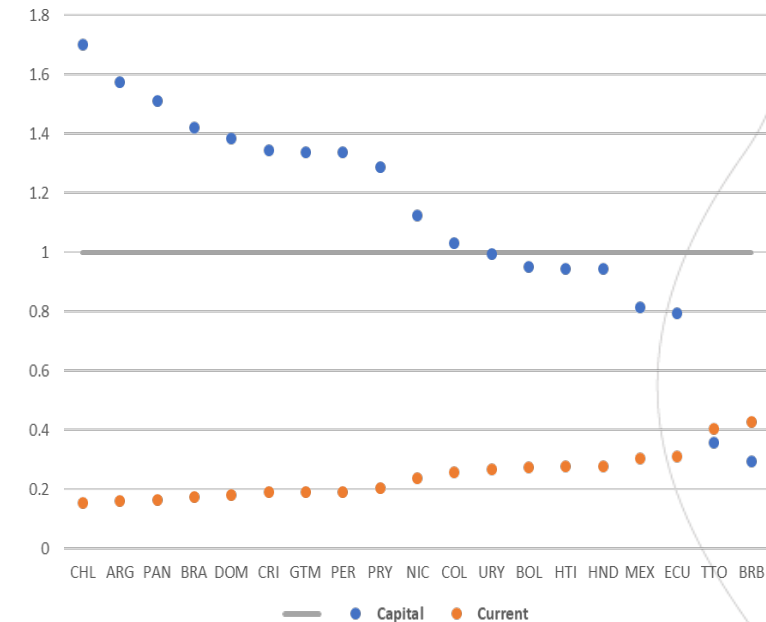
La inversión pública tiene un multiplicador alto



Especialmente a bajos niveles de stock de capital público



Diferencias importantes con el multiplicador del gasto corriente



$$\Delta y_{i,t+h} = \alpha_{i,h} + \beta_{1,h} \Delta g_{i,t} + \beta_{2,h} (\Delta g_{i,t} \cdot stock_{i,0}) + \lambda_h(L) \Delta y_{i,t-1} + \psi_h(L) \Delta g_{i,t-1} + \varrho_h T_h + \nu_h T_h^2 + \mu_{i,t,h}$$

Fuente: Izquierdo, Lama, Medina, Puig, Riera, Vegh, y Vuletin (2019), "Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Investigation", NBER Working Paper 26478.



Cómo proteger la inversión pública

El Rol de las Reglas Fiscales

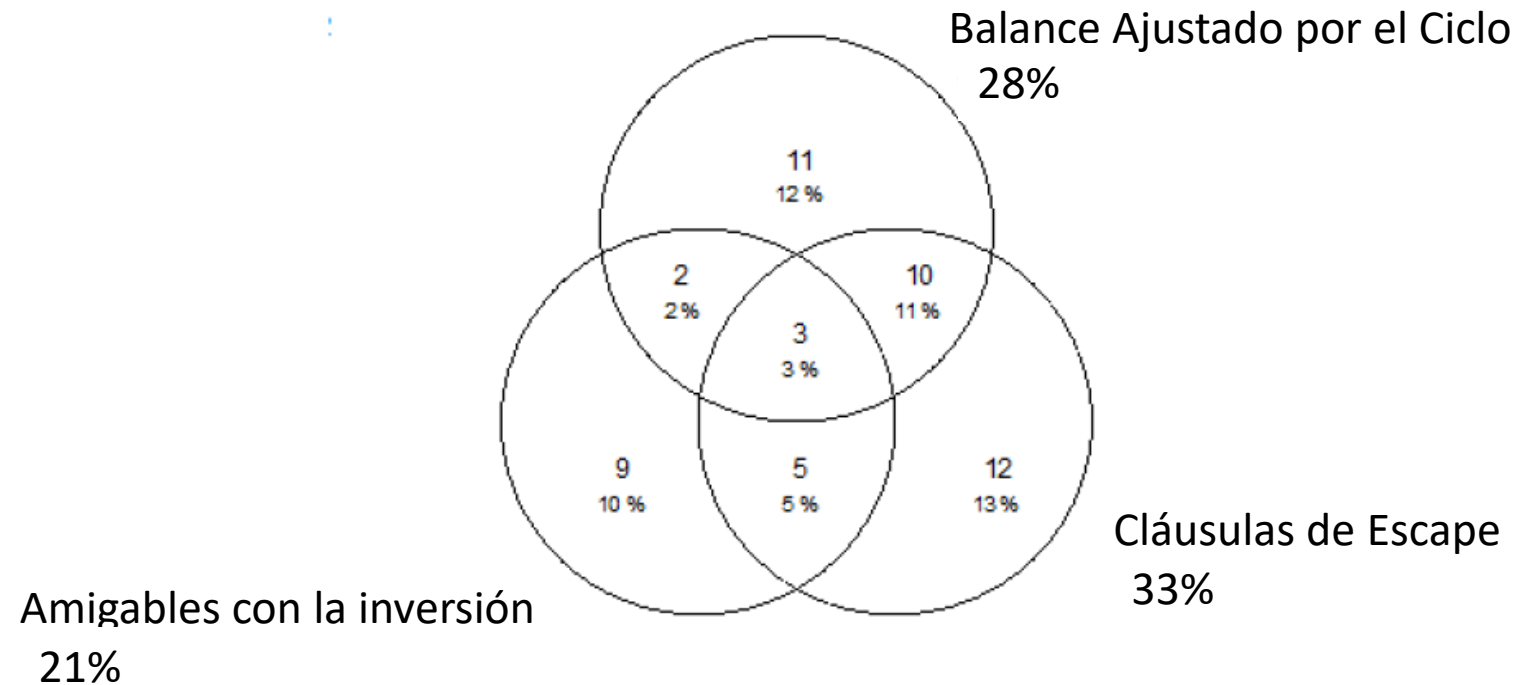
- **Conocidas por obtener mejores resultados fiscales (menos deuda/déficit)**
- **Las implicancias en términos de la composición del gasto han recibido mucha menos atención**
- **Para cumplir con las reglas, los países pueden verse atraídos a comprimir la inversión pública...**
- **Esta visión no tiene en cuenta la heterogeneidad en el diseño de reglas fiscales...**

La Importancia del Diseño de Reglas

- **Crítica común a las reglas fiscales de “primera generación”:** muy rígidas/sesgo procíclico (Fatas and Mihov 2006; Alesina and Bayouni 1996)
- **En respuesta, mecanismos para acomodar shocks en el diseño de reglas:**
 - *Reglas amigables a la inversión*
 - *Metas ajustadas por el ciclo*
 - *Cláusulas de escape bien definidas*

“Flexibilidad”

Provisiones en las Reglas Fiscales para Acomodar Shocks



Fuente: Ardanaz, Cavallo, Izquierdo and Puig (2021), “Growth Friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design”, Journal of International Money and Finance, Volume 111, March 2021.

Estrategia Empírica

$$\Delta G_{i,t}^{PI} = \alpha_i + \theta_t + \beta_1 FC_{i,t} + \beta_2 FLXR_{i,t} + \beta_3 FC_{i,t} * FLXR_{i,t} + \Gamma X_{i,t} + \mu_{i,t}$$

- $G_{i,t}^{PI}$ es inversión pública real
- $FLXR_{i,t} = 1$ si hay regla flexible
- $FC_{i,t} = 1$ si $\Delta \text{cab} \geq 2\%$ del PIB en un período de dos años
- $X_{i,t}$: población, tasa de crecimiento del PIB, ratio deuda/PIB
- α_i (θ_t) efecto fijo país (tiempo)

Algunas Reglas son Mejores que Otras para Proteger la Inversión Pública

	Dependent Variable				
	Public investment			Current spending	
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
	Marginal Effects				
FLXR = Yes	-0.023 (0.016)	-0.017 (0.015)	-0.017 (0.016)		-0.018*** (0.005)
FLXR = No	-0.107*** (0.015)	-0.100*** (0.016)	-0.106*** (0.026)		-0.035*** (0.005)

Con regla fiscal flexible:
NO HAY CORTE
SIGNIFICATIVO A LA
INVERSION PUBLICA

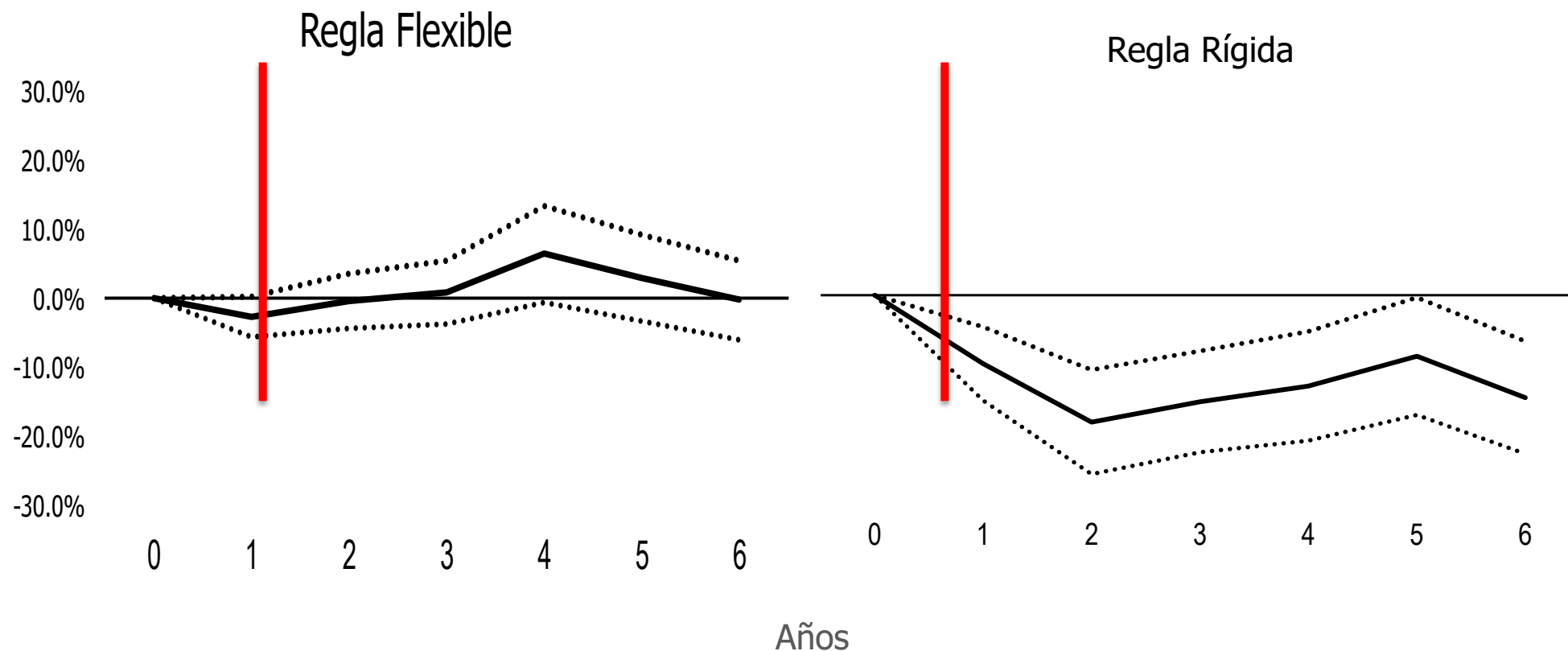
Sin regla fiscal
flexible:
CORTE DEL 10% EN LA
INVERSION PUBLICA

LOS CORTES EN EL
GASTO CORRIENTE
SON SIEMPRE
MENORES

Fuente: M. Ardanaz, E. Cavallo, A. Izquierdo, J. Puig (2021), "Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design", Journal of International Money and Finance, Volume 111, March.

Cómo proteger la inversión pública

Impacto de la consolidación fiscal sobre la evolución de la inversión pública



Fuente: Ardanaz, Cavallo, Izquierdo and Puig (2021), "Growth Friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design", Journal of International Money and Finance, Volume 111, March.

Conclusiones e Implicancias de Política

- Según las últimas proyecciones, América Latina y el Caribe tendrá tasas de crecimiento modestas en los próximos años.
- El desafío de política incluye hacer ajustes fiscales a la vez que se protege la inversión pública.
- En este sentido, el diseño de reglas fiscales puede ayudar.
- La inclusión de elementos que protejan la inversión pública en el diseño de reglas fiscales puede sumar una dimensión de mayor crecimiento al objetivo de sostenibilidad fiscal, que fue el foco principal de estas reglas en el pasado.

Conclusiones e Implicancias de Política

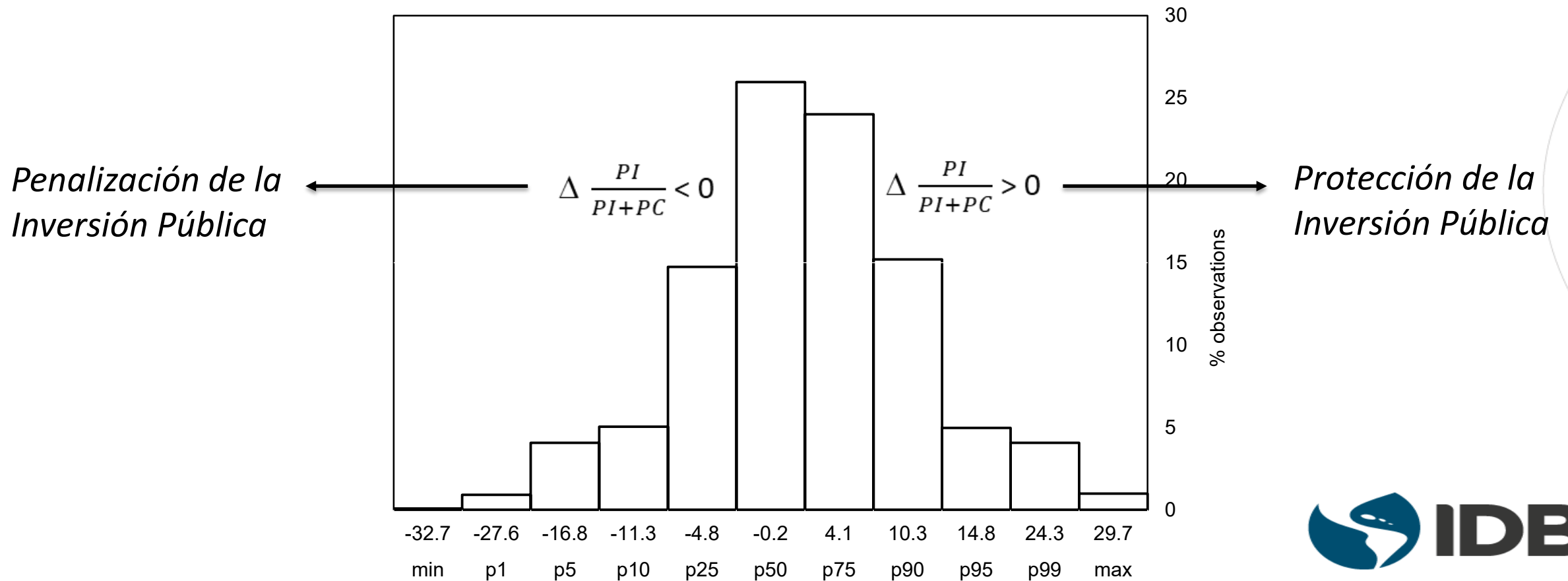
- Los ajustes fiscales mediante cortes significativos en la inversión pública no son inevitables
- Reglas flexibles pueden mitigar los efectos de una consolidación fiscal sobre la inversión pública
- Advertencias importantes:
 - (1) No toda la inversión pública es productiva (necesidad de atender distorsiones en el manejo de la inversión pública)
 - (2) Algunas características de las reglas flexibles pueden ser exigentes dadas las capacidades de algunos gobiernos (por ejemplo, balances estructurales)
 - (3) Ojo con clasificaciones oportunistas del gasto (por ejemplo, provisiones amigables a la inversión)
 - (4) Cláusulas de escape deben ser bien específicas (para evitar discreción)
 - (5) Las condiciones de retorno a la regla deben establecerse ex-ante

**Si hay que ajustar, cuál es la
manera menos recesiva de
hacerlo?**

Medición de la Composición del Gasto durante Ajustes Fiscales

% de cambio en el peso de la inversión pública (PI) sobre el gasto “total” (inversión más consumo (PC))

$$\Delta \frac{PI}{PI + PC}$$



Variedades de Ajustes Fiscales

Variables	[1]	[2]	[3]	[4]
	All episodes	PI penalized	PI protected	Diff [2] vs. [3]
Cyclically adjusted primary balance (p.p.)	3.97	4.08	3.81	0.27
Observed primary balance (p.p.)	3.49	3.63	3.29	0.35
Revenues (p.p.)	1.31	1.15	1.55	-0.41
Primary expenditure (p.p.)	-2.15	-2.46	-1.65	-0.81*
Transfers (p.p.)	-1.07	-0.92	-1.28	0.36
Public consumption (p.p.)	-0.62	-0.56	-0.69	0.13
Public investment (p.p.)	-0.43	-0.94	0.33	-1.27***
Ratio PI/(PC+PI) (%)	-4.12	-13.69	9.77	-23.45***
Real GDP growth after 1 year (%)	3.74	3.57	3.99	-0.42
Real GDP growth after 2 years (%)	3.02	2.96	3.11	-0.16
Real GDP growth after 3 years (%)	2.89	2.48	3.51	-1.04**
Real GDP growth after 4 years (%)	3.06	2.72	3.58	-0.86*
Number of episodes	125	74	51	

Especificación Empírica

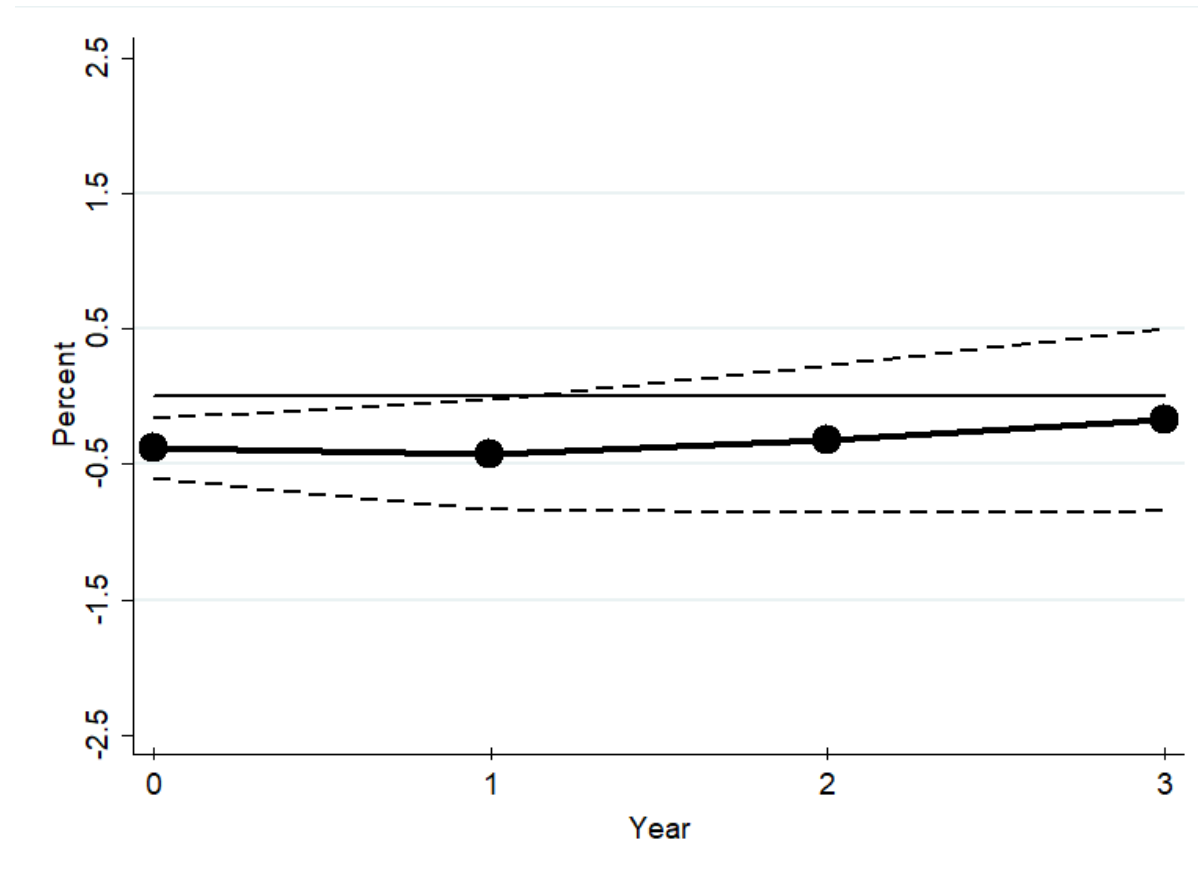
$$y_{i,t+h} - y_{i,t-1} = \alpha_i^h + \gamma_i^h + \beta_1^h \sum_{s=t}^{t+h} FC_{i,s} + \beta_2^h \sum_{s=t}^{t+h} PIP_{i,s} + \beta_3^h \sum_{s=t}^{t+h} FC_{i,s} * PIP_{i,s} + \rho X_{i,t} + \epsilon_{i,t+h} \quad (1)$$

- $y_{i,t}$ es el log del PIB
- Tamaño de la consolidación (FC) = Δ cab
- Protección de la inversión pública (PIP) = $\% \Delta \frac{PI}{PI+PC}$
- $X_{i,t}$ = rezagos de Y, FC, PIP
- α_i (γ_i) = efecto fijo país (tiempo)
- Enfoque de proyección local para estimar los impulsos-respuesta (Jorda 2005)
- Función impulso-respuesta calibrada para diferentes valores de la distribución de PIP

Multiplicador *Incondicional*

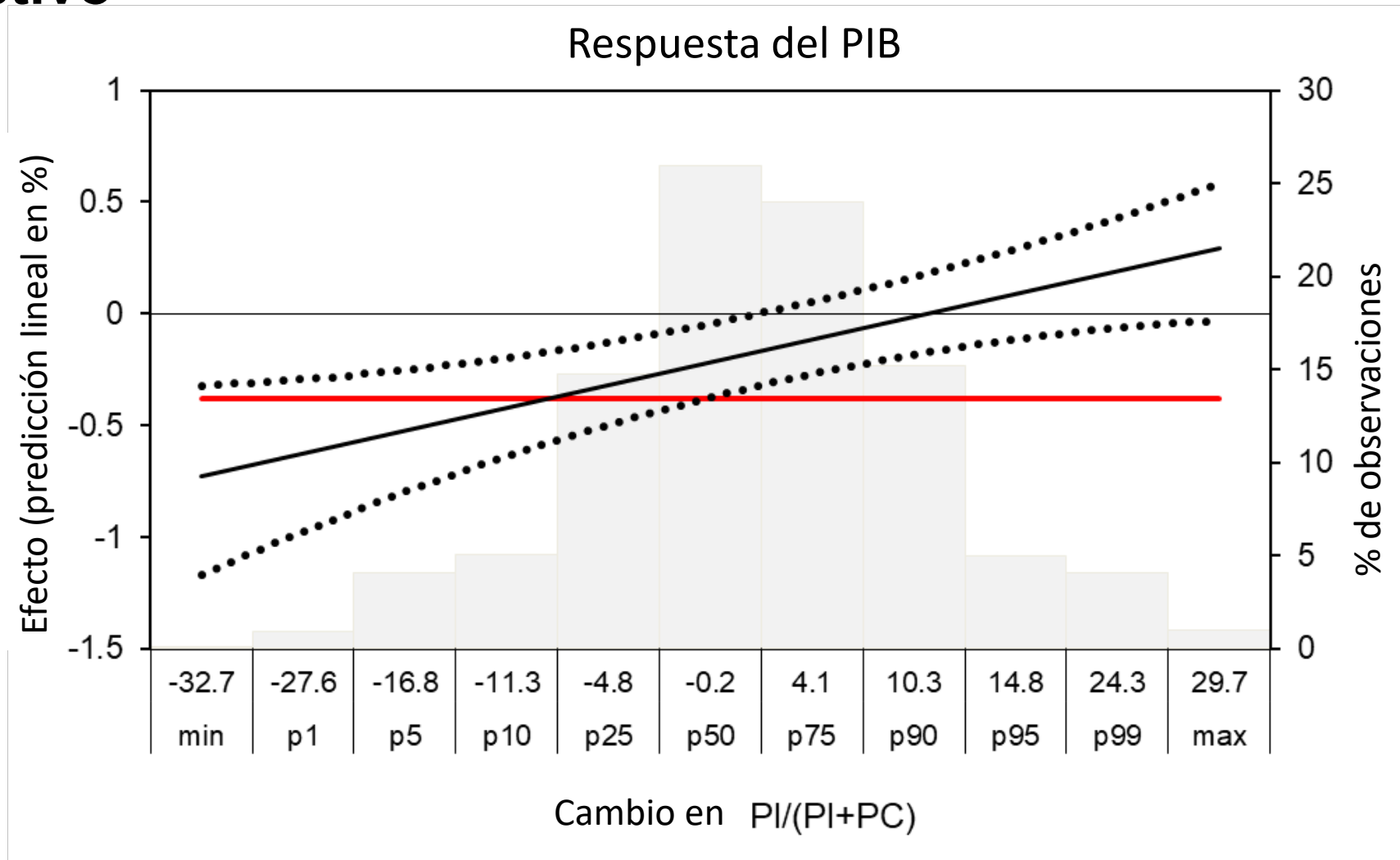
- Efecto contractivo de la austeridad: una FC de 1% del PIB reduce el producto en 0.4 en impacto

Respuesta del PIB

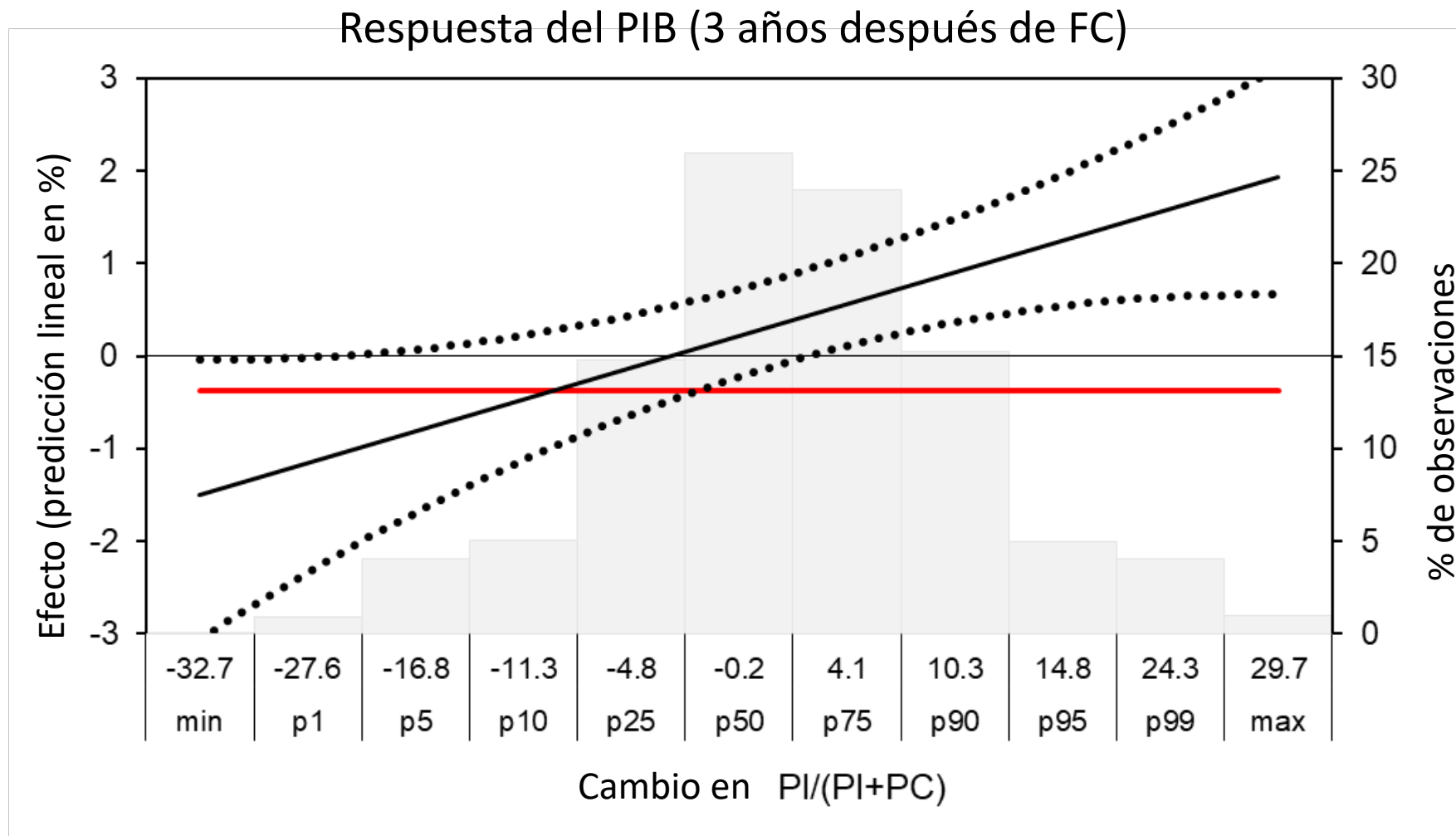


Multiplicador *Condicional*

- Penalizar la inversión pública puede exacerbar el efecto contractivo



Mediano Plazo: la Protección de la Inversión Pública puede incluso ser Expansiva



Conclusiones e Implicancias de Política

- **El efecto contractivo de la austeridad puede exacerbarse cuando se penaliza la inversión pública**
- **Rinde proteger la inversión pública en el corto plazo, pero especialmente en el mediano plazo**
- **Estos resultados informan el diseño “óptimo” de los planes de ajuste fiscal**
- **Relevancia de mecanismos institucionales para evitar problemas de composición del gasto (reglas fiscales, marcos fiscales de mediano plazo, procesos presupuestarios, agencias de calidad del gasto)**

La Inversión Pública en la Era Post-pandemia

“Cuando se normalice la política fiscal, será crucial evitar los errores del pasado: en la consolidación de hace diez años, la inversión pública fue la primera víctima. Repetir este enfoque significaría sacrificar nuestras prioridades de largo plazo”

(Comisión Europea, *mayo de 2020*)

Ineficiencia del gasto público y sesgo contra la inversión pública en América Latina

Alejandro Izquierdo

Subdirector
Departamento de Investigación
BID

15 de septiembre,
2023

Preparado para III Jornada de
Economía del Banco Central de Paraguay, Asunción

