

**LA POLITICA FISCAL  
EN CHILE: 1985-1991**

**PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL  
CEPAL - PNUD**



**NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1993**

LC/L.742  
Abril de 1993

Este documento fue preparado para el IV Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y celebrado en enero de 1992 en Santiago de Chile, por el señor Osvaldo Larrañaga J., del Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Se agradecen los comentarios de Juan Carlos Lerda y la asistencia de Flavia Kuncar en la edición final del texto.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO . . . . .	5
INTRODUCCION . . . . .	7
I. LA POLITICA FISCAL Y EL ENTORNO MACROECONOMICO . . . . .	9
II. POLITICA FISCAL, ESTABILIDAD MACROECONOMICA Y DISTRIBU- CION DE INGRESOS . . . . .	17
1. Las cifras fiscales . . . . .	17
2. Política fiscal y estabilidad macroeconómica . . . . .	19
3. Política fiscal y equidad . . . . .	21
III. REFORMA TRIBUTARIA, ESTABILIDAD Y EQUIDAD . . . . .	25
1. Reformas tributarias del período 1985-1991 . . . . .	25
2. Reforma tributaria, estabilidad macroeconómica y equidad . . . . .	29
IV. EL GASTO FISCAL SOCIAL . . . . .	33
1. El gasto social en Chile . . . . .	33
2. El gasto social entre 1985 y 1991 . . . . .	34
3. Gasto social, equidad y estabilidad macroeconómica . . . . .	41
V. CONSIDERACIONES FINALES . . . . .	43
Notas . . . . .	44
BIBLIOGRAFIA . . . . .	47

## PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

El trabajo aquí presentado está dedicado al estudio de la política fiscal en Chile durante el período 1985-1991. Se trata de evaluar el manejo de los instrumentos fiscales desde el punto de vista de su impacto sobre los equilibrios macroeconómicos, como también, desde la perspectiva de sus posibles efectos distributivos. Con este propósito se incluye un análisis de las reformas tributarias y de la política social implementada en el período.

Este número de la Serie refuerza el punto de vista de que un adecuado manejo de política fiscal es condición necesaria (aunque por lo general no suficiente) para alcanzar/preservar los equilibrios macroeconómicos esenciales a cualquier programa de estabilización y ajuste. Por otra parte, ilustra como el análisis/evaluación de la acción fiscal del estado es enriquecido al tomarse en cuenta los correspondientes efectos distributivos.

La necesidad de un tratamiento analítico que contemple interacciones entre las funciones estabilizadora y distributiva de la política fiscal, es cada día más evidente en las etapas de formulación, diseño, implementación y/o evaluación de aquella. De hecho, equilibrios fiscales obtenidos a costa de regresivas distorsiones en la esfera distributiva son usualmente tan poco duraderos como políticas presupuestarias distributivistas apoyadas en formas de financiamiento claramente inflacionarias. La sustentabilidad intertemporal de un determinado régimen de política fiscal depende tanto de la credibilidad derivada de su consistencia interna como de la percepción de legitimidad que sus efectos tengan en la conciencia colectiva. Por ello es indispensable tratar de manera integrada ambas funciones de la política fiscal.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

## INTRODUCCION

Este trabajo tiene por finalidad estudiar la política fiscal en Chile durante el período 1985-1991. El trabajo enfatiza las implicancias de la política fiscal sobre la distribución de ingresos y la estabilidad macroeconómica. También proporciona un análisis detallado de las reformas tributarias y de la política social implementada en el período.

Chile comienza la década de los ochenta con una economía de mercado, abierta al exterior, producto de una serie de reformas efectuadas durante los años setenta. Después de experimentar algunos años de vigoroso crecimiento, la economía se sume en una profunda fase recesiva producto de la crisis de la deuda de 1982 y el posterior proceso de estabilización. El gobierno militar autoritario, que gobernaba el país desde 1973, sufre en estos años su período más crítico debido al auge de las protestas sociales desencadenadas por la crisis económica.

A partir de 1985 la economía chilena experimenta un proceso de recuperación. Entre 1985 y 1989, el Producto Interno Bruto crece a una tasa promedio superior a 6%, liderado por importantes incrementos de la inversión y de las exportaciones. A fines de la década Chile se convierte en el primer país latinoamericano en completar exitosamente el proceso de ajuste.

La política fiscal juega un rol clave en el proceso de estabilización y ajuste. Parte sustancial de los resultados que obtiene la economía responden a la acción de apoyo que el sector público presta al sector privado en estos años. El sector público y la política fiscal en Chile, lejos de constituir una causa de la crisis de los ochenta, se convierten en insumo vital para la normalización y recuperación de la economía.

En octubre de 1988 el general Pinochet pierde el plebiscito que le hubiese mantenido en el poder por otros ocho años. En septiembre de 1989 se celebran elecciones libres donde Patricio Aylwin, encabezando una amplia coalición opositora, es elegido presidente del país después de 17 años de gobierno autoritario.

El programa económico del gobierno democrático mantiene los lineamientos básicos de una economía privada y abierta al exterior. Al mismo tiempo, otorga un gran énfasis en la equidad como elemento

básico que le diferenciaría del régimen anterior. En una frase de gran impacto publicitario, se enfatiza que habría cinco millones de pobres en Chile no beneficiados por el modelo económico en vigencia.

Los primeros años de gobierno democrático están marcados por la tensión que resulta del logro de ambos objetivos: mantener la esencia del modelo económico y, al mismo tiempo, hacer una diferencia en términos de equidad y distribución de ingresos. Esta dualidad ha marcado el tenor de las propuestas gubernamentales, las réplicas opositoras y la discusión pública general.

La política fiscal de los años noventa está en el centro de esta discusión. Ello es así porque parte sustancial de la acción distributiva se canaliza a través de la política fiscal. ¿Qué programas son los más efectivos para disminuir la pobreza? ¿Cómo financiar el mayor esfuerzo social sin romper los equilibrios macroeconómicos, abortar la iniciativa privada o disminuir los recursos para la inversión?. Estas preguntas ilustran el tipo de temas que son debatidos en el proceso de elaboración y discusión de la política fiscal.

Este trabajo consta de cinco capítulos aparte de esta introducción. En el primer capítulo se entrega el contexto económico y político del período bajo estudio. El segundo capítulo presenta a grandes rasgos la política fiscal y analiza el tema de la distribución de ingresos y la estabilidad macroeconómica desde la perspectiva de las finanzas públicas. El tercer capítulo se centra en las reformas tributarias efectuadas entre 1985 y 1991. El cuarto capítulo analiza el gasto público social, que comprende alrededor de dos tercios del gasto total y que constituye el eje de la política fiscal por su impacto sobre la distribución de ingresos y la equidad. Un último capítulo entrega el resumen y las conclusiones del trabajo.

## I. LA POLITICA FISCAL Y EL ENTORNO MACROECONOMICO

Entre 1973 y 1989 Chile es regido por un gobierno militar encabezado por el General Pinochet. A partir de 1990 el país retorna a la democracia al ser elegido Patricio Aylwin presidente de la república. Así, el período bajo análisis corresponde a la última etapa del gobierno militar y los primeros años de la transición democrática. La variable política será, por consiguiente, un determinante clave de los desarrollos macroeconómicos y de política fiscal del período.

Desde sus primeros años el gobierno militar puso a cargo de la economía a un grupo de personeros, que imbuidos en las enseñanzas neoliberales de la escuela de Chicago, implementan una serie de reformas que desregulan, privatizan y abren al exterior la economía. A comienzos de los años ochenta, Chile es el país que probablemente se asemeja más a una economía de mercado en América Latina.

En 1982 la economía experimenta un fuerte golpe. En dicho año se produce la suspensión del flujo de créditos externos y el deterioro de los términos de intercambio y tasa de interés internacional. A ello se agrega una crisis doméstica de liquidez y solvencia financiera y la tardía reacción de la autoridad económica. Como resultado de estos sucesos, el PIB cae en 14% durante 1982 y la tasa de desempleo supera el 30% durante el año siguiente.<sup>1</sup>

Durante el período 1982-1984 el gobierno implementa una serie de políticas para estabilizar la economía y normalizar la situación financiera de bancos, empresas y deudores en general. Entre estas destacan la contracción monetaria, la reducción del gasto fiscal, la elevación del tipo de cambio y un extenso programa de rescate financiero administrado por el Banco Central.

El régimen militar enfrenta en esta época su desafío político más importante. Sus primeros ocho años de gobierno habían sido caracterizados por escasa oposición política producto de la represión política y la coacción económica. En 1983, la crisis económica desata el descontento generalizado y abre paso a una serie de protestas sociales de gran envergadura que amenazan la sobrevivencia del régimen. Este responde con una estrategia mixta, que combina castigos para algunos (grupos poblacionales), concesiones para otros (sectores empresariales) y amenazas para el resto (capas medias).

Como consecuencia de la crisis pierden poder al interior del gobierno los grupos más liberales en lo económico. Ello motiva la implementación de políticas más heterodoxas y pragmáticas que las existentes (elevación de aranceles, trato selectivo para la agricultura) y la postergación de la puesta en marcha de algunas reformas sectoriales (educación superior). En 1984, se intenta reactivar la actividad económica con una política expansiva de demanda, que provoca el desequilibrio externo y arriesga la estabilidad macroeconómica.

Los grupos más liberales recuperan el control de la economía con el nombramiento de Hernán Büchi como Ministro de Hacienda. Büchi se hace cargo de la economía entre 1985 y 1989; este período se caracteriza por una notable recuperación del PIB, el que crece a una tasa promedio de 6.2% anual (véase cuadro 1). En este período la tasa de desocupación cae de 18.8% a un 5.3%, la formación bruta de capital como porcentaje del PIB crece de 14.2% a 20.3%, y las exportaciones exhiben un espectacular aumento desde US\$ 3 804 millones a más de US\$ 8 000 millones. La recuperación de la economía se produce bajo estabilidad macroeconómica: la tasa de inflación no sobrepasa el 22% anual, la tasa de interés se mantiene en niveles razonablemente bajos, el déficit en cuenta corriente experimenta una tendencia a la baja, y las finanzas públicas presentan un superávit a partir de 1987.

Cuadro 1  
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Crecimiento PIB	2.4	5.7	5.7	7.4	10.0	2.1	6.0
Tasa de desocupación <u>1/</u>	18.8	13.3	10.0	6.6	5.3	5.7	5.0
Formación de capital/PIB	14.2	14.6	16.9	17.0	20.3	20.2	18.2
Tasa de Inflación	26.4	17.4	21.5	12.7	21.4	27.3	18.7
Crecimiento dinero M1A	35.8	48.0	17.9	46.6	25.3	12.0	40.3
Déficit fiscal	1.9	0.6	-2.4	-3.9	-5.5	-1.5	-1.7
Tasa de Interés <u>2/</u>	9.4	7.7	7.3	7.6	9.4	13.3	8.5
Salarios <u>3/</u>	92.1	94.3	94.3	100.1	102.2	104.0	110.0
Tipo de cambio <u>3/</u>	148	175	184	194	186	182	172
Términos de intercambio <u>3/</u>	78	86	87	91	110	n.d.	n.d.
Exportaciones <u>4/</u>	3 804	4 191	5 223	7 052	8 080	8 310	8 929
Importaciones <u>4/</u>	2 920	3 099	3 994	4 833	6 502	7 037	7 353
Cuenta Corriente <u>4/</u>	-1 413	-1 191	-808	-167	-767	-824	90
Deuda Externa <u>4/</u>	19 444	19 501	19 208	17 638	16 252	17 425	16 405

Fuente: Banco Central

1/ Octubre- Diciembre;

2/ Colocación 90-365 días;

3/ Índice base 1980: 100;

4/ Millones de dólares.

En suma, se trata de un período de excelentes resultados macroeconómicos que contrasta abiertamente con la realidad que vive el resto de América Latina en la llamada década perdida de desarrollo económico. El dinamismo que presenta la economía en estos años convencerá a muchos opositores al régimen militar de las bondades del modelo económico en vigencia, posibilitando su permanencia una vez efectuado

el cambio de gobierno en 1990. No es aventurado postular que si el retorno a la democracia hubiese tenido lugar en una fecha más temprana (1984 por ejemplo) buena parte del modelo económico habría sido modificado y la economía chilena tendría rasgos muy distintos a los actuales.

Parte de los resultados obtenidos en el período 1985-1989 son exógenos a la administración de Büchi. Cómo ha sido analizado en otra parte<sup>2</sup> hay una serie de condiciones iniciales que la economía chilena exhibe antes de la crisis de la deuda y que cumplen un rol importante en el éxito del proceso de ajuste. Dichas condiciones se relacionan con las reformas estructurales implementadas durante los años setenta. Estas posibilitan que un fortalecido sector público preste un vital apoyo al sector privado, que las exportaciones se expandan debido a las inversiones efectuadas en los años setenta y que la reasignación de factores productivos exigida por el proceso de ajuste se produzca con relativa fluidez en virtud del grado de desregulación alcanzado por la economía.

Por otra parte, las políticas más duras de estabilización, que ajustan el nivel de gasto a la restricción externa y rescatan de la quiebra al sistema financiero, habían sido implementadas en el período previo a Büchi (1982 a 1984). Además, el ministro cuenta con la necesaria suerte y se beneficia de una mejoría de los términos de intercambio (41% entre 1985 y 1989) que impacta favorablemente sobre las cuentas externas y fiscales.

Pero Büchi no ganó su fama por estar simplemente en el lugar preciso en el momento adecuado. En su gestión se logran dos objetivos de gran importancia estratégica. Primero, se consolida el modelo de economía de mercado que había perdido fuerza durante los años de la crisis. Segundo, se genera el nivel de ahorro que financia la recuperación de la inversión y del crecimiento. Ambos logros están relacionados puesto que la recuperación del crecimiento crea las condiciones políticas que permiten mantener el modelo económico una vez retornada la democracia.

Entre las medidas de política económica que se implementan entre 1985 y 1989 y que apuntan a reafirmar el modelo liberal, destacan las siguientes:

i) La privatización de un conjunto de empresas tradicionales del Estado en el sector energético, telecomunicaciones, acero y minería. Esta constituye la tercera ronda de privatizaciones efectuada por el gobierno militar y, a diferencia de los procesos anteriores, incluye un conjunto de empresas de buen desempeño económico. Así, el traspaso responde a una opción estratégica de desarrollo basada en el sector privado antes que público.

ii) La rebaja de aranceles al 15%. Estos habían sido incrementados de 10% a un 35% durante la crisis y posterior predominancia de los sectores más tradicionales en la conducción de la economía.

iii) La autonomía del Banco Central. A mediados de 1989 se concede autonomía al Banco Central; se le encarga el manejo de la política monetaria, cambiaria y financiera y se le prohíbe conceder créditos al gobierno. De este modo se resta poder al gobierno (poder ejecutivo) en el manejo de la política macroeconómica.

iv) Fondo de Compensación del Cobre. Se crea en 1985 un fondo de compensación para los ingresos del cobre que tiene por finalidad la estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo, resta discrecionalidad a los gobiernos en el uso de los ingresos provenientes de alzas en el precio del principal producto de exportación.

v) La rebaja de impuestos. En 1988 se rebaja la tasa del IVA de un 20% a un 16%. En 1989 se reduce la base y la tasa del impuesto a la renta. En ambas ocasiones se opta por traspasar al sector privado emergentes excedentes fiscales.

Entre las medidas que se implementan y que tienen por objetivo incrementar el ahorro para financiar la inversión y el crecimiento figuran:

i) El proceso de ajuste fiscal que a partir de reducir el gasto público genera una importante contribución al ahorro nacional. Esta es una política clave y que es detallada en el próximo capítulo.

ii) La reducción de la deuda externa a través de mecanismos de sustitución de deuda externa por deuda interna y activos domésticos. Por este concepto se reduce la deuda externa en US\$ 9 000 millones entre 1985 y 1989. Esta política disminuye la transferencia de recursos al exterior y provee financiamiento para la inversión doméstica. Más importante, es un proceso que facilitará la posterior reincorporación de la economía a los mercados voluntarios de crédito.

iii) La mantención de un tipo de cambio real alto que alimenta el dinamismo exportador. En 1988 el tipo de cambio real es 94% más alto que en 1980 (31% superior a de 1985).

iv) La represión de los salarios. En 1985 los salarios reales son un 15% inferior a los de 1981. Entre 1985 y 1989 los salarios crecen a un ritmo inferior al PIB. Esta política incrementó las utilidades de las empresas, redujo el consumo privado y posibilitó el alto nivel del tipo de cambio. Así, fue plenamente consistente con la acumulación de ahorro e inversión.

v) El manejo de la política monetaria para ajustar el nivel de demanda agregada a la restricción externa e incentivar el ahorro

doméstico. El Banco Central siguió una política activa en el manejo de la tasa de interés para el logro de los objetivos señalados.

En septiembre de 1988 se efectuó un plebiscito para decidir la permanencia del General Pinochet en el poder por otros ocho años. En dicho año se implementa una política monetaria expansiva (M1A crece en 46.6%) que ha sido criticada por su eventual propósito electoral. Los efectos de esta política se reflejan en el posterior incremento de la inflación y el drástico ajuste de tasas de interés de 1990.

El general Pinochet perdió el plebiscito y como consecuencia se llama a elecciones presidenciales y parlamentarias para noviembre de 1989. En las primeras elecciones democráticas celebradas después de 17 años de régimen autoritario triunfa una amplia coalición opositora encabezada por el demócratacristiano Patricio Aylwin. Sin embargo, en el Parlamento se produce un virtual empate entre representantes afines al nuevo gobierno y partidarios del gobierno saliente.

El nuevo gobierno asume el poder en marzo de 1990 y se autodefiene como un régimen de transición cuyo objetivo es realizar los cambios necesarios para el restablecimiento de la democracia en Chile. El desafío político es grande habida cuenta de las enormes tensiones que habían sido generadas en 17 años de dura regla autoritaria.

En el plano económico el nuevo gobierno declara su intención de mantener el esquema vigente: una economía desregulada, abierta al exterior y cuyo eje de desarrollo es el sector privado. El principal elemento que diferencia al nuevo programa económico está en la esfera social y distributiva. El diagnóstico que se efectúa enfatiza el carácter excluyente que habría tenido el proceso de crecimiento económico. Se habla de los "dos Chiles", uno que habría accedido a la modernidad y a los frutos del crecimiento y el otro, compuesto por cinco millones de pobres, que debe ser integrado al proceso de desarrollo como imperativo ético y, además, como requisito esencial para la consolidación del modelo económico.

Así, el accionar del gobierno democrático queda demarcado por la tensión que se deriva de estos objetivos básicos: preservar el crecimiento basado en el libre mercado y reducir la pobreza y la desigualdad. Aparte de las dificultades técnicas que la tarea implica, el gobierno queda sujeto a la presión política proveniente de dos frentes. Por un lado, sectores empresariales y de oposición están pronto a esgrimir el éxito obtenido en el período 1985-1989 para desalentar políticas que se desvíen de las vigentes y criticar resultados económicos que se consideren insuficientes. Por otra parte, el gobierno se expone a potenciales pérdidas en su base social —y su capitalización por parte de la oposición de izquierda— si demora en mejorar la desmedrada condición de vida de parte significativa de la población.

Las principales políticas implementadas en el primer año y medio de gobierno democrático están dirigidas a atacar el problema de la pobreza y la desigualdad. Entre ellas destacan las siguientes:

i) Incremento en el gasto social: los subsidios monetarios y el gasto en servicios sociales se incrementan en un 30% entre 1992 y 1989.<sup>3</sup>

ii) Promulgación de una reforma tributaria que prevé alzas transitorias en los impuestos a la renta y el IVA para financiar el mayor gasto social.

iii) Alzas en el salario mínimo y promulgación de una reforma laboral tendiente a fortalecer el poder negociador de los trabajadores en la negociación colectiva y mejorar su participación en los contratos individuales.

En el plano macroeconómico el nuevo gobierno enfrentó un primer año complicado. El incremento de la emisión monetaria de 1988 había impactado fuertemente sobre la actividad económica. En 1989 el PIB creció 10%, la tasa de inflación subió de 12.7% a 21.4% y las importaciones crecieron en un 65%. El riesgo de desestabilización era claro y así lo entendió el Banco Central, quien procedió a aplicar una política monetaria contractiva. A fines de ese año el Banco Central se independizó del poder ejecutivo, correspondiéndole al nuevo consejo directivo continuar con la política de ajuste. Para entregar una clara señal de su compromiso con los equilibrios macroeconómicos, la nueva dirección del Banco incrementó fuertemente las tasas de interés de sus papeles, empujando al alza a las tasas de interés del mercado. Así, mientras en 1988 la tasa de colocación bancaria había sido de 7.6%, en 1989 alcanzó a 9.4% y durante 1990 se elevó a 13.3%.

La política de ajuste impactó con fuerzas sobre la actividad económica a partir del primer trimestre de 1990. Durante ese año, el PIB creció a una magra tasa de 2.1%. La tasa de inflación, en cambio, quiebra su tendencia ascendente sólo a partir del tercer trimestre de 1990. La tardía respuesta de la inflación a la política de ajuste se debe a la inercia causada por los extendidos mecanismos de indización que exhibe la economía chilena y al impulso inflacionario generado por la crisis del Golfo Pérsico de mediados de 1990.

Un efecto lateral y no esperado de la política de ajuste lo constituye la acumulación de US\$ 2 700 millones de reservas externas en el Banco Central.<sup>4</sup> La diferencial de intereses produjo una fuerte entrada de capitales de corto plazo al país y presionó el tipo de cambio a la baja. La acumulación de reservas se produce por la política cambiaria del Banco Central, que sostiene el valor del tipo de cambio a través de una banda y compra divisas para impedir que descienda del piso de la banda.

La entrada de divisas sorprendió a la dirección del Banco y demostró que la economía chilena había experimentado un cambio estructural respecto de los mercados de capitales externos. En efecto, después de años de ostracismo la economía volvía a ser sujeto de negocios por parte de los operadores de estos mercados. En estas condiciones, la intención del Banco de realizar política monetaria y sostener el tipo de cambio es inconsistente, como lo prevé el análisis que Mundell-Fleming formularan décadas atrás.

A comienzos de 1991 el Banco Central da por terminada la política de ajuste y baja la tasa de interés. La actividad económica se recupera a partir del primer trimestre del año, resultando un crecimiento del PIB de 6.0% para 1991. Las cifras globales para la economía durante este año son satisfactorias y alimentan favorables expectativas por parte de los inversionistas, hombres de negocios y agentes económicos en general. Así, la posición económica del gobierno democrático ha ganado credibilidad y se prevé un buen desempeño de la economía para los próximos años.

## II. POLITICA FISCAL, ESTABILIDAD MACROECONOMICA Y DISTRIBUCION DE INGRESOS

Este capítulo provee un análisis introductorio de la política fiscal durante el período 1985-1991, enfatizando su impacto sobre la estabilidad macroeconómica y la distribución de ingresos.

### 1. Las cifras fiscales

La política fiscal del período 1985-1991 refleja las directrices de política económica general descritas en el capítulo anterior. Así, entre 1985 y 1989 se produce una marcada disminución de los gastos fiscales y una reducción de impuestos consistente con el incremento del ahorro nacional y la reducción de la actividad del sector público (véase cuadro 2). Esta tendencia se quiebra a partir de 1990, cuando el nuevo gobierno eleva los impuestos para financiar el incremento en el gasto fiscal social.<sup>5</sup>

El ajuste del gasto fiscal que realiza el equipo de Büchi se basa en la reducción de salarios públicos, pensiones y subsidios monetarios. El mecanismo utilizado consistió en reajustar anualmente estas partidas en un porcentaje inferior a la tasa de inflación, provocando así la reducción real del gasto fiscal.

A partir de 1987 se produce un importante incremento en el precio del cobre y, por consiguiente, en las transferencias que recibe el gobierno de parte de la empresa pública que produce y exporta gran parte de este mineral (CODELCO). La bonanza en el precio del metal alimenta el Fondo de Estabilización, mecanismo de ahorro forzoso creado en 1985 para evitar que fluctuaciones de precios desestabilicen la economía. Posteriormente, durante 1988 y 1989, el gobierno militar utilizó el fondo acumulado para prepagar deuda del fisco con el Banco Central.

El ahorro público experimentó un sustancial aumento producto de la política de ajuste en el gasto fiscal y del boom en el precio del cobre. Es así que durante el período 1987-1990, el ahorro fiscal alcanzó a un 7% del PIB como promedio.<sup>6</sup>

En 1988 el gobierno decide traspasar la mayor holgura fiscal al sector privado a través de menores impuestos. Para ello reduce la tasa general del IVA de 20% a 16% y suprime la sobretasa de este

impuesto a los bienes suntuarios. En 1989 se produce otro cambio de importancia al reducirse la base tributaria del impuesto a las empresas sólo a las utilidades retenidas. También se producen rebajas en las tasas de los impuestos al comercio exterior, operaciones de crédito y planilla de sueldos. De este modo, la recaudación por impuestos indirectos se reduce en 1989 a 13.1% del PIB, después de representar un promedio de 16.5% en el período 1985-1987.

**Cuadro 2**  
**INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL**  
( % del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Ingresos Corrientes</b>	30.7	31.1	29.7	31.7	30.8	27.2	28.4
Operación	5.0	5.4	4.8	3.8	3.3	2.6	2.7
Previsión	2.1	2.2	1.9	1.6	1.4	2.0	1.7
Imptos directos	2.7	2.8	2.8	2.9	3.3	3.0	4.8
Imptos indirectos	16.9	16.9	16.1	14.1	13.1	12.8	14.4
Ingresos del cobre	0.5	0.5	1.0	5.3	6.3	4.2	2.1
Otros ingresos	3.5	3.3	3.1	4.0	3.4	2.6	2.7
<b>Gastos corrientes</b>	28.5	27.5	23.9	23.0	23.0	21.3	22.3
Personal	6.9	6.3	5.4	5.3	5.0	4.8	5.1
Bienes y serv.	3.5	3.4	3.2	2.9	2.7	2.6	2.8
Previsión	9.0	8.8	7.6	7.0	6.4	6.9	6.8
Transferencias	6.8	7.1	5.5	5.1	5.5	4.5	5.5
Intereses	2.0	1.6	1.9	2.4	3.2	2.2	2.0
Otros gastos	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.1
<b>Ahorro total</b>	2.2	3.6	5.8	8.7	7.8	5.9	6.1
(Fondo del cobre)	0.0	0.0	0.1	3.4	4.1	2.5	0.9
<b>Inversión</b>	3.1	3.2	2.9	3.5	2.9	2.5	2.8
Otros gastos capital	1.9	2.6	2.9	4.3	1.8	3.3	2.8
Venta activos	1.0	1.8	2.5	3.2	2.5	1.0	1.2
<b>Superávit</b>	-1.9	-0.6	2.4	3.9	5.5	1.5	1.7
<b>Endeudamiento neto interno</b>	1.0	-1.5	-2.5	-6.3	-6.4	-1.4	-1.0
<b>Endeudamiento neto externo</b>	2.6	3.2	1.8	2.2	0.4	0.5	0.7
<b>Variación caja</b>	-1.6	-1.1	-1.7	0.2	0.5	-0.5	-1.4

Fuente: Informe Gestión Financiera del Estado 1990, Contraloría de la República, Informe TASC.

Debe, además, destacarse que los ingresos por privatizaciones conforman una partida de relevancia de los ingresos fiscales los años 1987-1989 (representan una media de 2.7% del PIB).

La principal modificación que experimenta la política fiscal después del cambio de gobierno de 1990 es el incremento del gasto fiscal social. Este es financiado por la reforma tributaria promulgada en dicho año y por mayor endeudamiento externo. La reforma contiene un aumento de la tasa del IVA de 16% a 18%, la elevación de la tasa del impuesto de las utilidades del 10% al 15%, la extensión de la base tributaria al total de utilidades, el incremento de tasas y tramos del

impuesto al ingreso personal, y modificaciones en la tributación del sector agrícola, minero y de transporte.

El resultado de la reforma ha sido más importante que el planeado. Mientras el presupuesto para 1991 preveía un incremento de 16% en la recaudación tributaria, las cifras disponibles apuntan a un incremento cercano a 29%.<sup>7</sup>

Por otra parte, ha habido una disminución en los otros ingresos del gobierno. Durante 1991 se produce un importante descenso en los ingresos del cobre, debido a un menor precio del metal, y una reducción en los ingresos operacionales del gobierno como reflejo del traspaso de empresas públicas al sector privado.

El resultado monetario de las finanzas públicas ha sido excedentario a partir de 1987. El principal uso que ha tenido el superávit fiscal ha consistido en amortizar la deuda que el fisco mantiene con el Banco Central. A pesar de ello, la deuda fiscal sigue siendo abultada. En 1991 la deuda externa del gobierno alcanzaba a US\$ 3 094 millones mientras que la deuda interna era de US\$ 8 148 millones (cuadro 3).

Cuadro 3  
DEUDA FISCAL

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Millones de US\$							
Externa	2 614	2 993	3 512	3 610	3 979	2 995	3 094
Interna	7 485	8 260	8 314	8 404	7 188	7 361	8 184
Total	10 099	11 235	11 826	12 014	11 167	10 356	11 279
Como % del PIB							
Externa	10.7	12.9	14.1	13.2	12.6	11.9	12.3
Interna	53.2	51.9	47.6	38.2	31.3	29.2	32.4
Total	63.9	64.8	61.7	51.4	43.9	41.1	44.7

Fuente: Tesorería General de la República

## 2. Política fiscal y estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica supone la existencia de equilibrios a nivel de ingresos y gastos agregados. Este equilibrio puede ser establecido en términos dinámicos puesto que interesa la consistencia intertemporal de gastos e ingresos antes que su equivalencia para cada período. La presencia de equilibrios macroeconómicos incide en la estabilidad de precios, tasas de interés, tipo de cambio y reservas internacionales.

La conclusión que se deriva de revisar las cuentas fiscales es que la política fiscal contribuyó a los equilibrios macroeconómicos

durante el período 1985-1991. Así, no hubo necesidad de recurrir al financiamiento inflacionario o a la emisión de deuda pública para financiar déficits fiscales, ni tampoco la política fiscal presionó sobre la inflación, tasa de interés o equilibrios externos.

¿Qué sucede al considerar el sector público global? El cuadro 4 presenta las estadísticas de ahorro e inversión del gobierno, empresas públicas y Banco Central. Debido a la carencia de estadísticas oficiales, las cifras presentadas son estimaciones y pueden estar sujetas a errores.

El examen de las cifras del sector público sugiere que tampoco hubo una acción desestabilizadora de la política fiscal en su versión más amplia. Ello ocurre en la medida que el desahorro del Banco Central es compensado por los excedentes de las empresas públicas.<sup>8</sup> Por otra parte, la inversión realizada por el sector público representa entre un 25% y 45% de la inversión doméstica.<sup>9</sup> En suma, se concluye que el sector público ha sido un actor relevante en la generación de los flujos de ahorro e inversión en el período bajo estudio.

¿Ha sido contractiva o expansiva la posición fiscal durante el período? Esta pregunta forma parte del análisis clásico de la política fiscal.<sup>10</sup> Su respuesta, en cambio, es específica a la economía que se esté analizando. Así, desde una perspectiva simplista se podría afirmar que la política fiscal tuvo un carácter contractivo debido a la presencia de superávit fiscales. En realidad, la posición de la política fiscal fue más bien expansiva si se considera que flexibilizó una de las restricciones fundamentales que exhibía la economía, cuales, la falta de ahorro doméstico.

Cuadro 4  
ESTIMACIONES DE AHORRO E INVERSIÓN SECTOR PÚBLICO  
(% del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<u>Ahorro</u>	4.7	5.2	6.9	9.6	8.6	7.1	7.1
Gobierno	2.2	3.5	5.7	8.6	7.6	5.9	6.1
Empresas	4.5	3.7	3.2	3.0	2.5	2.4	2.5
Banco Central	-2.0	-2.0	-2.0	-2.0	-1.5	-1.5	-1.5
<u>Inversión</u>	6.7	6.5	6.6	6.0	5.3	5.0	4.8
Gobierno	3.1	3.2	2.9	3.5	2.9	2.5	2.8
Empresas	3.6	3.3	3.7	2.5	2.4	2.5	2.0

Fuente: Dirección de Presupuestos y estimaciones diversas.

En suma, desde una perspectiva intertemporal y habida cuenta de las verdaderas restricciones que enfrentaba la economía, puede afir-

marse que la política de ahorro y superávit fiscal favoreció la expansión de la economía.

La principal característica desestabilizante de la política fiscal es el déficit del Banco Central. Este déficit fue generado cuando el sector público realizó el programa de rescate y apoyo del sector financiero y productivo después de la crisis de 1982. Por concepto de subsidios, préstamos irrecuperables y otras operaciones, el Banco Central incurrió en pérdidas de alrededor de US\$ 9 000 millones, las que fueron financiadas con endeudamiento interno. Por este motivo el Banco posee un déficit de caja de alrededor de 2% del PIB.<sup>11</sup>

El fisco reconoció parte de estas pérdidas y transfirió al Banco derechos por alrededor de US\$ 7 000 millones en la forma de un pagaré de tesorería sujeto a un pago anual de Libor más medio punto. Sin embargo, el gobierno está obligado a realizar un pago mínimo obligatorio de sólo 2%, capitalizándose el interés no pagado. Esto significa que, de no mediar aportes adicionales, el Banco Central está obligado a cubrir un déficit anual de alrededor de 1.5% del PIB a través de nuevo endeudamiento y de emisión monetaria.<sup>12</sup>

Así, el aporte fiscal que se entregue al Banco Central tiene implicancias sobre el endeudamiento público y la emisión monetaria. Por lo tanto, para inferir el impacto de la política fiscal sobre la estabilidad macroeconómica no basta observar el resultado fiscal sino que es necesario analizar el aporte que el Fisco realice al Banco Central. Un insuficiente aporte fiscal fuerza al Banco Central a recurrir a fuentes de financiamiento que poseen eventuales riesgos macroeconómicos.

### 3. Política fiscal y equidad

¿Cuál ha sido la contribución de la política fiscal al objetivo de equidad durante el período en estudio?. Esta sección presenta una respuesta global a la pregunta anterior. Un análisis más específico se realiza en los capítulos siguientes que examinan las reformas tributarias y los programas de gasto social.

La política fiscal afecta la distribución de ingresos a través de dos canales. En primer término, se tiene la incidencia distributiva de ingresos y gastos fiscales, la que puede ser directa e indirecta según se realice un análisis de equilibrio parcial o general. En segundo lugar, está el impacto de la política fiscal sobre la distribución de ingresos que opera a través del crecimiento económico.<sup>13</sup>

En el cuadro 5 se presenta una estimación de la incidencia directa de ingresos y gastos fiscales sobre la distribución de ingresos en el período 1985 a 1991. El ejercicio se realiza utilizando los

parámetros de incidencia del gasto social de 1987, basados en la encuesta CASEN de tal año.<sup>14</sup> Por otra parte, se asume que la incidencia distributiva de los impuestos indirectos es proporcional al consumo de cada grupo y que el peso de los impuestos directos cae sobre los dos deciles superiores de ingreso.

**Cuadro 5**  
**INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL**  
(como % del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>40% más pobre</b>	3.1	2.5	1.9	1.9	1.4	1.7	2.0
subsidios	1.8	1.4	0.9	0.6	0.5	0.6	0.7
pensiones	0.8	0.9	0.8	0.8	0.6	0.7	0.8
educación	1.9	1.7	1.5	1.4	1.3	1.3	1.4
salud	0.7	0.6	0.7	0.6	0.5	0.6	0.6
vivienda	0.3	0.3	0.3	0.5	0.3	0.3	0.4
impuestos	2.4	2.4	2.3	2.0	1.8	1.8	1.9
<b>40% intermedio</b>	-0.5	-0.8	-1.1	-0.5	-0.8	-0.4	-0.5
subsidios	0.8	0.6	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
pensiones	2.1	2.2	2.0	2.0	1.7	1.9	2.0
educación	1.4	1.3	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0
salud	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
vivienda	0.3	0.2	0.3	0.4	0.2	0.3	0.3
impuestos	5.4	5.4	5.2	4.5	4.2	4.1	4.4
<b>20% más rico</b>	-7.3	-7.3	-7.4	-6.7	-7.1	-6.2	-8.2
subsidios	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
pensiones	3.3	3.5	3.2	3.1	2.6	3.0	3.1
educación	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
salud	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
vivienda	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
impuestos	11.8	11.9	11.5	10.5	10.4	9.9	12.1

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN (1987), MIDEPLAN (1991) y cuadro 2.

El ejercicio efectuado demuestra que la incidencia distributiva de la política fiscal es la correcta. Las familias pobres —el 40% de ingresos inferiores— reciben una transferencia neta del gobierno a través de subsidios directos y monetarios que superan el valor de los impuestos pagados. Los grupos medios —deciles 5 al 8 de ingreso familiar— reciben transferencias y subsidios en proporción algo menor a los impuestos que pagan. Así, estos grupos realizan una pequeña contribución neta a las finanzas públicas. Por último, las familias de ingresos altos —deciles 9 y 10— reciben escasas transferencias gubernamentales y contribuyen significativamente a los ingresos fiscales a través de los impuestos pagados.

Durante el período analizado se producen algunas modificaciones en la incidencia distributiva de la política fiscal. Por una parte, las transferencias a los grupos pobres disminuyen producto del menor

gasto fiscal efectuado en diversos programas sociales.<sup>15</sup> Esta tendencia se quiebra en 1990 cuando se incrementa el gasto en los programas sociales. Los grupos medios son afectados de manera algo aleatoria por la política fiscal, sin presentar una tendencia definida en materia de incidencia distributiva. Los grupos acomodados, en cambio, experimentan en 1991 un significativo deterioro producto de la reforma tributaria.<sup>16</sup>

El segundo vínculo entre política fiscal y distribución de ingresos ocurre a través del impacto de la actividad fiscal sobre la estabilidad y el crecimiento económico. Si la política fiscal incentiva el crecimiento de la economía habrá una mejoría en los ingresos de la población y grupos pobres en particular. Por otra parte, si una política fiscal inadecuada se convierte en causa de inestabilidad y estancamiento se tiene un efecto detrimental sobre el bienestar de la población y la equidad.

Como ha sido argumentado, la política fiscal implementada en Chile contribuyó positivamente sobre el crecimiento económico y de esta manera sobre los ingresos de la población. Al respecto se presenta el cuadro 6 basado en las encuestas CASEN de 1987 y 1990. Allí, se aprecia que todos los deciles de ingreso, con excepción del primero, subieron su ingreso promedio entre 1987 y 1990, reflejando la referida acción del crecimiento sobre los ingresos familiares. De acuerdo a las cifras muestrales, el ingreso per cápita familiar promedio habría crecido 10.4% entre dichos años. Los grupos más favorecidos pertenecerían a los deciles 2 al 7, quienes ven incrementar su ingreso en magnitud de 15% a 18%.

**Cuadro 6**  
**INGRESO FAMILIAR PER CAPITA**  
(Promedio por decil, en pesos de noviembre de 1990)

Decil	1987	1990	Variación %
1	4 820	4 739	-1.7
2	8 588	9 988	16.7
3	11 458	13 526	18.1
4	14 649	17 308	18.2
5	18 394	21 698	18.0
6	23 223	27 116	16.8
7	30 182	34 730	15.1
8	40 982	45 705	11.5
9	64 058	68 142	6.4
10	173 183	187 024	8.0
Total	38 949	42 998	10.4

Fuente: CEPAL (1991).

El cuadro 7 presenta la situación de pobreza en 1987 y 1990. El porcentaje de hogares pobres entre ambos años desciende desde un 38.1% a un 34.6%. La mejora en el indicador es más pronunciada en las zonas rurales (de 44.9 a 36.3) que en las zonas urbanas (de 36.6 a 34.2). Respecto de las familias en situación de indigencia, se produce una disminución del 13.5% al 11.6%. En esta ocasión la mejora relativa se produce en las zonas urbanas antes que en las rurales.<sup>17</sup>

**Cuadro 7**  
**HOGARES EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA**  
(%)

	1987	1990
<u>Indigencia</u>		
Urbano	13.0	10.8
Rural	15.7	14.9
Nacional	13.5	11.6
<u>Pobreza</u>		
Urbano	36.6	34.2
Rural	44.9	36.3
Nacional	38.1	34.6

Fuente: CEPAL (1991) basado en encuestas CASEN.

El efecto de la política fiscal sobre la equidad es mixto. Mientras la caída del gasto social durante 1985 a 1989 produce un deterioro en las transferencias recibidas por los grupos más pobres (véase cuadro 5) la contribución de la política fiscal al ahorro y el crecimiento impacta positivamente sobre el ingreso familiar de la mayor parte de los hogares. A partir de 1990 se produce un significativo incremento en el gasto social.

### III. REFORMA TRIBUTARIA, ESTABILIDAD Y EQUIDAD

En 1985 el sistema tributario chileno estaba consolidado y bien estructurado. Las grandes reformas se efectuaron a mediados de la década del setenta, al simplificarse el sistema de impuestos, introducirse el IVA, e indexarse la base tributaria. La norma general apunta a un sistema tributario simple, justo y con tasas razonables. Durante el período 1985-1989 se realizan algunos cambios de menor envergadura destinados a disminuir la carga tributaria y traspasar dichos recursos al sector privado. En 1990 se produce una reforma de mayor cuantía que tiene por objeto proveer financiamiento para el programa de gastos sociales del gobierno recién electo.

#### 1. Reformas tributarias del período 1985-1991

Hacia 1985 un 85% de la recaudación tributaria provenía de los impuestos indirectos. Entre estos, el impuesto más importante es el IVA, representando en 1985 un 41.4% de la recaudación total. Le siguen en importancia los impuestos al comercio exterior (15.3%) y los impuestos específicos a cigarrillos y combustibles (14.3%). Los impuestos directos, que aportaban un 13.9% de la recaudación en 1985, comprenden el impuesto de primera categoría (utilidades empresas), el impuesto de segunda categoría (salarios e ingresos profesionales) y el impuesto global complementario (ingreso total de las personas).

Entre 1985 y 1989 el gobierno militar implementa una serie de cambios tributarios que tienen por objetivo el traspaso de recursos al sector privado. La política es consistente con la estrategia de afianzar el sistema de economía de mercado. Se trata de cambios de tipo gradual, al interior del sistema de tributación vigente; no de modificaciones cualitativas (tabla 1).

Los aranceles fueron rebajados dos veces en el período: en junio de 1985 y en enero de 1988. Chile había abierto su economía al comercio exterior en la segunda mitad de los años setenta. Desde 1978 la tasa de aranceles se mantuvo en 10% para todos los bienes<sup>18</sup> proveyendo una estructura de precios de paridad para los bienes transables. Producto de la crisis externa de 1982 y la influencia por parte de grupos más proteccionistas, la tasa arancelaria fue elevada a un 35%. Sin embargo, la apertura externa constituía un pilar básico de las reformas establecidas en Chile. Así, no extraña la pronta rebaja de aranceles una vez que Büchi asume el control de la economía en 1985.

El impuesto al valor agregado (IVA) es la principal fuente de ingresos tributarios desde su creación en 1975. El IVA grava en forma pareja a todos los bienes y servicios, sean domésticos o importados, y contiene la posibilidad de una sobretasa para casos de excepción. En junio de 1988, la tasa del impuesto es rebajada de un 20% a un 16%. Además, en diciembre de 1987 se había derogado una tasa especial a productos suntuarios establecida después de la crisis de 1982.

La disminución de la tasa del IVA es una medida de carácter fiscal que tiene por objetivo traspasar al sector privado los excedentes que el gobierno acumula a partir de 1987. El impacto sobre los ingresos fiscales es notorio. De acuerdo al cuadro 8-A, la recaudación del IVA como porcentaje del PIB cae un 15% entre 1989 y 1987.

El impuesto a la renta experimenta una importante modificación en 1989, cuando se decide eliminar de la base imponible a las utilidades retenidas por las empresas. Esta modificación tiene como objetivo principal incentivar la inversión privada, puesto que disminuye el costo de capital de la empresa. Lo anterior ocurre en la medida que las utilidades retenidas conforman una importante fuente de financiamiento de la inversión privada.

Tabla 1  
PRINCIPALES MODIFICACIONES DE IMPUESTOS 1985-1989

Fecha	Impuesto	Modificación
1985 Junio	Aranceles	Rebaja del 35% al 20%
1987 Diciembre	IVA	Rebaja tasa especial a suntuarios
1987 Diciembre	Crédito	Rebaja tasa del 2.4% al 1.2%
1988 Enero	Aranceles	Rebaja tasa del 20% al 15%
1988 Junio	IVA	Rebaja tasa general del 20% al 16%
1988 Junio	Renta	Supresión impuesto de 2% a planilla sueldos
1989	Renta	Supresión impuesto a utilidades retenidas

El impuesto a la renta había experimentado diversos cambios en los años precedentes, los que tenían por objetivo general fomentar el ahorro y la inversión privada. Entre 1980 y 1987, se otorgan rebajas en las tasas y se producen ampliaciones en los tramos de la base del impuesto. En 1984, se integran las empresas con sus dueños de manera que el impuesto pagado sobre las utilidades de las primeras se rebaja de la base del impuesto al ingreso personal que pagan los propietarios.

Otras modificaciones tributarias incluyen la rebaja en el impuesto a las operaciones de crédito, cuya tasa disminuye a la mitad en diciembre de 1987, y la supresión del impuesto a la planilla de sueldos, consistente en un 2% que pagaban las empresas sobre el total de sueldos.

Una de las primeras acciones que asumió el gobierno electo en 1990 fue enviar un proyecto de reforma tributaria al Parlamento. La reforma tiene por objetivo financiar la expansión de los programas sociales y es negociada con la oposición política para asegurar su pronta promulgación. La relevancia que el gobierno entrega a este proyecto le hace movilizar su equipo político y económico, el que consigue aprobar y promulgar la reforma en julio de 1990, a menos de cuatro meses de ocurrido el cambio de mando.

La reforma contiene seis puntos centrales (ver tabla 2). Cinco de ellos se refieren al impuesto a la renta y el restante concierne al IVA.

La primera modificación de importancia es la ampliación de la base de la impuesto de primera categoría al total de las utilidades (se retorna a la situación de 1988). Al mismo tiempo, se conserva el crédito que el impuesto de primera categoría confiere en el pago del impuesto personal (global complementario). De esta manera, el pago del impuesto a nivel de empresa es un anticipo del impuesto a la renta que efectúa el dueño.

Segundo, se eleva la tasa del impuesto a las utilidades de un 10% al 15%. El principal efecto de esta modificación es proveer recursos al Estado a través del desfase que se produce entre el momento que se efectúa el pago del impuesto de primera categoría (pagos provisionales mensuales) y aquel en que se otorga el crédito en el impuesto al ingreso de las personas.

En tercer lugar, se eleva las tasas y se reducen los tramos del impuesto personal de ingresos. Esta modificación afecta a los ingresos de tramos superiores e implica una elevación de la tasa media del impuesto.

Cuarto, se hace obligatorio para los sectores agrícolas, minero y de transporte el pago en base a renta efectiva (ingreso generado) en vez del sistema vigente de renta presunta (un porcentaje del valor de la propiedad). Se exceptúan de esta norma las actividades de tamaño menor.

Quinto, se eleva la tasa del IVA de un 16% a un 18%.

Sexto, se eliminan diversas brechas en el impuesto a la renta. Así, se crea la figura del contribuyente relacionado para evitar la evasión de impuesto a través de la repartición de ingresos entre personas; se establece que el enajenante de derechos sociales a una sociedad debe pagar por las utilidades retenidas y se grava los retiros en exceso del fondo de utilidades tributarias.

Existen otras modificaciones comprendidas en la reforma y referidas al sistema de pagos provisionales del impuesto de primera

categoría y a la otorgación de un crédito del 2% por el valor de la inversión en bienes físicos a los contribuyentes en primera categoría y base de renta efectiva (sujeto a un tope máximo).

**Tabla 2**  
**LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1990**

Impuesto	Modificación
Renta	Amplía base tributable al total de utilidades
Renta	Aumenta tasa de impuesto utilidades del 10% al 15%
Renta	Aumenta tasas y reduce tramos impuesto ingreso personal
Renta	Modifica régimen tributación presunta en la agricultura, minería y transporte (exceptúa pequeña empresa)
IVA	Aumenta tasa general de 16% a 18%.
Renta	Reducción de diversas brechas tributarias

Un rasgo esencial de la reforma tributaria es su transitoriedad. En efecto, tanto el incremento en las tasas tributarias del IVA e impuesto a la renta, como la modificación en la base del impuesto a las utilidades y global complementario, rigen hasta diciembre de 1993, correspondiéndole al parlamento la decisión sobre el régimen de impuestos futuro.

**Cuadro 8-A**  
**RECAUDACION TRIBUTARIA**  
(% del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Renta	2.7	2.5	2.9	3.6	2.6	2.9	4.8
Valor agregado	8.1	8.9	8.9	8.2	7.5	7.8	8.7
Productos específicos	2.8	3.4	3.1	2.3	1.9	2.1	2.2
Actos jurídicos	1.2	1.3	1.4	1.2	1.4	0.5	0.5
Comercio exterior	3.0	2.5	2.9	2.8	2.3	2.5	2.5
Cobre	0.4	0.7	1.0	2.9	2.9	2.0	0.9
Otros	1.4	0.9	0.6	-1.1	0.7	-0.1	0.5
Total	19.4	20.2	20.8	19.8	19.3	17.8	20.1

Fuente: Tesorería General de la República

**Cuadro 8-B**  
**RECAUDACION TRIBUTARIA**  
(Indice 1985:100)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Renta	100.0	92.5	112.7	160.4	123.8	138.3	250.0
Valor agregado	100.0	109.4	117.6	122.5	120.4	124.2	152.5
Productos específicos	100.0	119.7	116.5	97.9	86.9	98.5	109.8
Actos jurídicos	100.0	103.6	119.4	115.7	140.6	55.9	55.8
Comercio exterior	100.0	83.5	102.2	112.6	98.0	107.9	104.1
Cobre	100.0	207.5	315.9	998.7	1061.5	716.5	374.2
Otros	100.0	65.2	46.7	-101.1	69.7	-13.0	53.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>102.9</b>	<b>113.2</b>	<b>122.5</b>	<b>127.4</b>	<b>116.7</b>	<b>137.7</b>

Fuente: Tesorería General de la República

**Cuadro 8-C**  
**RECAUDACION TRIBUTARIA**  
(estructura porcentual)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Renta	13.9	12.5	13.8	18.2	13.5	16.4	23.9
Valor agregado	41.4	44.1	43.0	41.4	39.1	44.1	43.3
Productos específicos	14.3	16.6	14.7	11.4	9.8	12.1	10.9
Actos jurídicos	6.4	6.4	6.7	6.0	7.0	3.0	2.5
Comercio exterior	15.3	12.4	13.8	14.0	11.7	14.1	12.4
Cobre	1.8	3.7	5.1	14.8	15.1	11.1	4.5
Otros	7.0	4.4	2.9	-5.8	3.8	-0.8	2.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>						

Fuente: Tesorería General de la República

De acuerdo a los antecedentes disponibles, el efecto de la reforma sobre la recaudación tributaria habría sido superior al esperado. Durante el año 1991, la recaudación del IVA aumentó en términos reales un 21% respecto de 1990. Por otra parte, durante 1991 la recaudación del impuesto a la renta experimentó un alza superior al 100% respecto del año anterior.

## 2. Reforma tributaria, estabilidad macroeconómica y equidad

Hay dos vínculos principales entre una reforma tributaria y la estabilidad macroeconómica. En primer término, la restricción presupuestaria del gobierno requiere que los ingresos fiscales sean consistentes con el nivel de tendencia del gasto público. De otra manera se incurrirá en financiamiento inflacionario o en sobreacumulación de pasivos con el consiguiente costo en los equilibrios macroeconómicos. Así, una reforma tributaria que provea al gobierno de los recursos necesarios para financiar sus gastos tiene un efecto positivo sobre la estabilidad de la economía. El segundo vínculo entre impuestos y estabilidad macroeconómica ocurre a través del impacto de los instrumentos tributarios sobre las variables macroeconómicas. En particular, preocupa

el efecto que los impuestos tienen sobre el ahorro y la inversión, y por tanto, sobre el crecimiento de la economía.

En la perspectiva descrita los cambios tributarios efectuados entre 1985 y 1989 pueden ser cuestionados por haber provocado una caída sustancial en la recaudación tributaria que, como fracción del PIB, disminuye de 19.0% en 1985 a 15.8% en 1990.<sup>19</sup> La racionalidad de esta política está basada en una disminución permanente del gasto público.

¿Tiene razón el anterior gobierno cuando disminuye los impuestos? La respuesta depende de la opción estratégica sobre el rol que debe asumir el Estado. Si se considera que la primera acción del gobierno electo democráticamente a fines de 1989 es incrementar los impuestos para financiar un mayor nivel de gasto social, pueden cuestionarse las rebajas tributarias por inconsistentes con el nivel de actividad pública que la mayoría de la sociedad preferiría.

Por otra parte, la reforma tributaria de 1990 ha sido criticada por su eventual efecto negativo sobre el ahorro y la inversión privada. En particular, la ampliación de la base del impuesto de primera categoría a las utilidades retenidas recibió fuertes críticas por su potencial impacto negativo sobre la inversión de las empresas medianas y pequeñas, que sería financiada primordialmente con utilidades retenidas.

La falta de estudios empíricos restó argumentos sólidos a la polémica descrita. Ello puesto que no se conoce con certeza la fracción de la inversión que es financiada con utilidades retenidas ni la respuesta de la inversión a modificaciones en el costo de capital. La posición del gobierno se centró en el efecto positivo que sobre la inversión tendría las ganancias de estabilidad social y política derivadas del mayor esfuerzo en el gasto social.<sup>20</sup>

En 1991 el coeficiente de formación de capital disminuyó de 20.2% a 18.2%. Sin embargo, no es claro que ello sea el efecto de la reforma tributaria. Mientras el gobierno argumenta que la causa radica en la discontinuidad -aleatoria- de los grandes proyectos de inversión, personeros de oposición culpan a la reforma tributaria junto a otras medidas implementadas durante el primer año de gobierno (reforma laboral, aumentos del salario mínimo) como razón detrás de la baja de la inversión.

A continuación, se realizan algunas consideraciones específicas sobre la equidad de las reformas tributarias impulsadas entre 1985 y 1991.

Un primer aspecto de la discusión es el tema de impuestos directos versus impuestos indirectos. Un análisis grueso de incidencia distributiva apunta a señalar que los impuestos indirectos contienen

un sesgo más progresivo que los directos. Ello ocurre en la medida que los últimos gravan el ingreso o riqueza de las personas a través de una tasa marginal creciente, de manera que la fracción de ingresos destinado al pago de impuestos crece con el nivel de los mismos. Por otra parte, los impuestos indirectos gravan las transacciones y su base, por lo general, corresponde al nivel de consumo. La carga del impuesto en este caso corresponde a la fracción de consumo que cada persona realiza. Como la propensión media a consumir disminuye con el nivel de ingresos, los impuestos indirectos -con tasas parejas- son catalogados como regresivos.

Este análisis sugeriría que, *ceteris paribus*, los cambios tributarios del período 1985-1989 contienen elementos progresivos en la medida que las modificaciones de mayor relevancia apuntan en la dirección de disminuir el impuesto al consumo de bienes y servicios. Igual signo tendría la reforma de 1990 dado que su modificación principal -aumento en el impuesto a la renta- afecta de preferencia a las personas con ingresos altos. Sin embargo, la verdadera evaluación debe efectuarse en conjunto con la incidencia de los gastos fiscales que se modifican como contrapartida al cambio de impuestos.<sup>21</sup>

Una segunda dimensión de equidad apunta al tema de la evasión de impuestos. Esta vez se trata de equidad en el sentido horizontal, es decir, que los iguales sean gravados en forma correspondiente. El buen funcionamiento de un sistema de impuestos requiere que este sea percibido como justo por los contribuyentes. Un grado de evasión importante ilegítima el sistema tributario e induce mayor evasión.

En Chile el sistema tributario posee un grado de evasión menor si se le compara con los estándares internacionales. Ello es el resultado de un esfuerzo considerable que al respecto se realiza. Este engloba sistemas de control computarizado, profesionalización del personal de impuestos internos, castigos apropiados a los infractores, etc.<sup>22</sup> En este sentido, las modificaciones efectuadas en 1990 apuntan a cerrar ciertas brechas que existían en el impuesto a la renta y que permitían la evasión legal de impuestos que, para los efectos prácticos, no difiere demasiado de la evasión ilegal.

La reforma de 1990 también posee un elemento de equidad horizontal al uniformar el sistema de impuestos en base a la renta efectiva, integrando a sectores que tributaban en base a renta presunta (una fracción del valor del activo o propiedad) en las actividades agrícolas, mineras y de transporte.

#### IV. EL GASTO FISCAL SOCIAL

El componente social es el principal componente del gasto fiscal en Chile. En 1990, un 65% del gasto primario se destinaba a programas sociales. La importancia relativa del gasto social se prevé creciente en el futuro. Así, los recursos obtenidos de la reforma tributaria de 1990 están siendo destinados a ampliar y mejorar los programas sociales existentes.

##### 1. El gasto social en Chile

La preeminencia del gasto social responde al estilo de desarrollo seguido en Chile. Allí, el gobierno ha asumido un rol subsidiario realizando las labores que el sector privado no está dispuesto a emprender o que realiza en grado insuficiente. La esfera de actividad gubernamental se reduce a la provisión de bienes públicos (administración central, defensa), a regular el comportamiento de los mercados y a establecer los estándares mínimos de equidad a través de programas destinados a la formación de capital humano y proveer ingresos a los hogares más desvalidos.

La estructura y orientación de los actuales programas sociales proviene de las reformas implementadas a fines de los años setenta e inicios de los ochenta. Estas reformas se basan en los siguientes principios rectores de la política social:<sup>23</sup>

- i) Focalización del gasto social hacia los sectores más pobres de la población;
- ii) Provisión de servicios sociales en forma descentralizada a través de municipalidades y del sector privado;
- iii) Financiamiento de la provisión de servicios sociales en base a resultados antes que a criterios históricos y, finalmente,
- iv) Provisión directa de subsidios monetarios en vez de subsidios generales (políticas de precios).

Estos principios guiaron las importantes reformas que se efectuaron en el campo de la salud, educación, previsión, vivienda y seguridad social. Hacia 1985, la mayor parte de estas reformas ya habían sido implementadas. Así, ellas definen el marco de referencia para el análisis del gasto social en el período de interés.

El sistema educacional público, en sus componentes básico y medio, fue transferido a municipalidades y administradores privados.

Estas instituciones reciben un subsidio por alumno matriculado, el cual varía según tipo y nivel de educación. La educación financiada por el Estado es gratuita y representaba en 1990 alrededor del 93% de la matrícula básica y 84% de la media. La educación superior se compone de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnicas. El aporte fiscal está dirigido a 20 universidades sin fines de lucro. El resto del sistema de educación superior —incluyendo a 40 universidades que persiguen beneficios— es financiado casi exclusivamente a través del cobro de matrícula.

El sistema previsional fue reformado en 1980. En dicho año el antiguo sistema, de reparto y administrado por el Estado, dio origen a un sistema basado en la capitalización individual y administrado por entidades privadas. Hacia 1985, más del 80% de los cotizantes activos se había adscrito al nuevo sistema. En cambio, la mayoría de los pensionados siguió a cargo del Estado como herencia del antiguo sistema de reparto. Así, el gobierno está financiando la transición previsional, incurriendo en un significativo desembolso.

El sistema de salud pública opera desde 1981 en forma descentralizada. La atención de salud primaria es administrada por las municipalidades en tanto que la salud preventiva y curativa está a cargo de agencias regionales autónomas. Hacia 1985 el sistema de salud pública cubría a un 82% de la población, un 4.5% estaba cubierto por seguros privados de salud y el 13.5% restante no tenía cobertura de salud. Para 1990 los respectivos porcentajes son de 72%, 16% y 12%. El financiamiento de la salud pública se realiza en base a aportes fiscales y previsionales y a ingresos de operación.

En el área de la vivienda existen dos programas principales. Por una parte, el gobierno entrega un subsidio que equivale a una fracción del valor de la vivienda que adquieren grupos de ingresos medios y medios-bajos. Por otra parte, los sectores más pobres se benefician de programas que entregan sitios y servicios sanitarios básicos.

En el área de programas de bienestar existe una serie de subsidios monetarios dirigidos a las familias más pobres (pensión asistencial, subsidio único familiar). La focalización de estos programas se realiza a través de mediciones objetivas de pobreza (ficha CAS) realizados a nivel de municipalidades. También existen programas destinados a proveer empleos de emergencia y subsidios de cesantía, los cuales se tornan importantes en épocas recesivas.

## 2. El gasto social entre 1985 y 1991

La evolución del gasto social entre 1985 y 1991 sigue la tendencia general del gasto fiscal analizada en el capítulo II. Así, entre 1985 y 1989 se produce una caída sistemática del gasto fiscal social como

porcentaje del PIB (cuadro 9). En 1989 el gasto social como porcentaje del PIB disminuye en 35% respecto de 1985. Más aún, el gasto en términos absolutos se reduce en 11.5% entre esos años. El ajuste fiscal presenta un ligero sesgo contra el gasto social, el que disminuye en más de 7 puntos porcentuales al interior del gasto fiscal primario.

La citada tendencia se revierte con el advenimiento de la democracia en 1990. A partir de este año el gasto social presenta una recuperación sustancial. Así, el nivel de gasto social presupuestado para 1992 excede en casi 30% al de 1989. Sin embargo, el gasto social como fracción del PIB aún se mantiene en niveles inferiores al año 1988.

**Cuadro 9**  
**GASTO FISCAL SOCIAL 1985-1992**  
(en % del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 <u>1/</u>
Indice	100.0	100.2	95.1	100.8	88.5	95.8	106.9	114.3
% del PIB	15.2	14.5	12.9	12.0	9.9	10.7	11.4	11.5
% del gasto primario	67.6	66.6	65.5	62.0	60.1	65.2	61.8	63.8

Fuente: MIDEPLAN (1992).

1/ Presupuestado

**Cuadro 10-A**  
**PRINCIPALES PROGRAMAS DE GASTO SOCIAL**  
(en % del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 <u>1/</u>
Salud	1.1	1.0	0.9	0.9	0.7	0.8	0.9	1.1
Vivienda	0.7	0.6	0.7	1.0	0.6	0.7	0.8	0.8
Previsión	6.3	6.6	6.0	5.8	4.9	5.6	5.8	5.7
Educación	4.2	3.9	3.4	3.0	2.7	2.7	2.8	2.9
Subsidios y otros	3.0	2.3	1.7	1.3	0.9	0.9	1.1	1.1
<b>TOTAL</b>	<b>15.2</b>	<b>14.5</b>	<b>12.9</b>	<b>12.0</b>	<b>9.9</b>	<b>10.7</b>	<b>11.4</b>	<b>11.5</b>

Fuente: MIDEPLAN (1992).

1/ Presupuestado

**Cuadro 10-B**  
**PRINCIPALES PROGRAMAS DE GASTO SOCIAL**  
 (estructura porcentual)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 <u>1/</u>
Salud	7.1	6.7	7.2	7.7	7.5	7.4	8.3	9.3
Vivienda	4.4	4.5	5.6	8.0	6.0	6.6	7.0	7.4
Previsión	41.2	45.8	47.0	48.6	49.4	52.5	50.8	49.1
Educación	27.3	27.3	26.8	25.3	27.7	25.0	24.6	24.8
Subsidios y otros	19.9	15.7	13.5	10.5	9.4	8.5	9.3	9.4
<b>Total</b>	<b>100.0</b>							

Fuente: Dirección de Presupuestos  
1/ Presupuestado

El principal componente del gasto social es el pago de pensiones y demás gastos asociados al sistema previsional. Estos representan entre el 40% y 50% del gasto social en el período bajo análisis (cuadro 10-B). En segundo término se ubica el gasto en los programas de educación, abarcando alrededor del 25% del total. En orden de importancia cuantitativa sigue el gasto en subsidios monetarios, salud, vivienda y otros programas.

La evolución de los distintos programas presenta marcadas diferencias durante el período. Entre 1985 y 1989 experimenta una caída significativa el gasto fiscal en el área de la salud, educación y subsidios monetarios. Este último experimenta la baja más importante debido a la reducción de los programas de empleo público cuando se recupera la economía. Por otra parte, en este período presentan incrementos el gasto en vivienda y previsión. Aparte de las tendencias citadas, se observa una mayor actividad fiscal el año 1988, hecho que coincide con la celebración del plebiscito para decidir la permanencia del régimen militar.

A partir de 1990 se produce una recuperación generalizada en los diversos programas sociales. El presupuesto para 1992 supone un incremento de alrededor de 60% del gasto en salud y vivienda comparado con 1989. En materia de previsión, el incremento corresponde a un 28% mientras que para el sector educación se tiene un alza de 15%.

La reversión en la tendencia del gasto social obedece al diagnóstico que efectúa el nuevo gobierno. Este apunta a que se habría producido un serio deterioro en la provisión de servicios sociales producto del menor aporte fiscal y de un eventual énfasis asistencia-  
 lista en la concepción de la política fiscal.<sup>24</sup>

A continuación se presenta un detalle de los programas sociales más importantes. El cuadro 11 presenta la estructura porcentual del gasto fiscal en el sistema educacional según nivel de enseñanza. Hay dos hechos importantes que se desprenden de las cifras presentadas. Primero, alrededor de la mitad del gasto fiscal en el área se destina a la educación básica. Segundo, el gasto en educación superior presenta una tendencia declinante en el tiempo. Ambos factores son consistentes con el objetivo de equidad como guía de la asignación de recursos fiscales.

**Cuadro 11**  
**COMPOSICION PORCENTUAL DEL GASTO FISCAL EN EDUCACION**

	Prebásica	Básica	Media	Superior	Total
1985	5.2	48.9	20.3	25.5	100.0
1986	5.3	50.3	20.5	23.8	100.0
1987	7.9	48.9	19.1	23.9	100.0
1988	7.7	50.2	20.2	22.0	100.0
1989	7.8	50.2	20.2	21.9	100.0
1990	7.6	52.4	19.0	22.0	100.0

Fuente: Ministerio de Educación

Los cuadros 12-A a 12-C presentan la situación del sector salud. A diferencia del caso anterior, en la salud hay una clara discrepancia entre el aporte fiscal y el gasto público. Este último considera, además del aporte fiscal, ingresos provenientes de los usuarios del sistema sea a través de contribuciones previsionales o pago por prestaciones recibidas.

**Cuadro 12-A**  
**GASTO PUBLICO Y APOORTE FISCAL: SALUD**

	Gasto Público		Aporte Fiscal	
	% PIB	Indice	% PIB	Indice
1985	2.65	100.0	1.08	100.0
1986	2.53	101.0	0.95	93.3
1987	2.33	98.1	0.89	92.2
1988	2.40	108.7	0.86	96.3
1989	2.34	117.0	0.77	94.1
1990	2.27	119.0	0.88	107.2
1991	2.59	143.3	0.92	118.2

Fuente: Ministerio de Salud y Dipres.

**Cuadro 12-B**  
**INGRESOS SECTOR PUBLICO SALUD**  
(composición porcentual)

	Operación	Previsión	Fiscal	Otros	Total
1985	18.9	34.1	43.4	3.7	100.0
1986	18.2	37.7	39.5	4.7	100.0
1987	15.5	39.7	40.3	4.5	100.0
1988	18.1	38.7	38.6	4.6	100.0
1989	15.3	44.8	34.9	4.9	100.0
1990	14.4	45.0	38.7	1.9	100.0

Fuente: Ministerio de Salud

**Cuadro 12-C**  
**GASTO PUBLICO SECTOR SALUD**  
(composición porcentual)

	Salarios	Insumos	Previsión	PNAC	Inversión	Otros	Total
1980	36.1	20.5	26.8	6.1	3.7	6.7	100.0
1985	34.9	23.4	25.9	7.0	2.2	6.6	100.0
1986	35.3	22.7	25.5	6.1	1.5	8.9	100.0
1987	35.8	26.1	19.9	9.2	1.5	7.5	100.0
1988	33.5	27.6	20.6	6.3	2.3	9.7	100.0
1989	32.6	26.3	18.6	8.1	2.9	11.5	100.0
1990	33.5	30.3	18.2	7.8	2.1	8.2	100.0

Fuente: Ministerio de Salud

El gasto fiscal y público en salud experimenta un significativo vuelco a partir de 1989. El cambio de política prioriza la compra de insumos y materiales, que se encontraban en una situación especialmente precaria. A partir de 1991 el mayor gasto en salud ha sido dirigido a mejorar los sueldos, contratar mayor personal y a reparar la infraestructura del sector. Para los próximos años se espera una fuerte inversión en la construcción de nuevos establecimientos hospitalarios.

El cuadro 13 presenta los recursos asignados a los subsidios monetarios en el período 1985 a 1989. La tendencia a la baja es especialmente significativa en los programas de empleo y subsidios de cesantía, los cuales prácticamente desaparecen a contar de 1988 como reflejo de la mejoría en la situación de la economía.

Sin embargo, también se produce una disminución en los programas destinados a los hogares de extrema pobreza: el subsidio único familiar y las pensiones asistenciales.

El subsidio único familiar es un programa destinado a menores de 15 años y a mujeres embarazadas de extrema pobreza. Se trata de un instrumento altamente focalizado destinado a personas no adscritas al sistema previsional. Las personas beneficiarias del subsidio son identificadas a través de un mecanismo que mide la condición de pobreza de manera objetiva y estandarizada (ficha CAS). A partir de 1987, el gobierno implementa una política para racionar el número de subsidios.

El programa de pensiones asistenciales tiene por objetivo el grupo de personas mayores de 65 años no adscritos al sistema previsional, a los inválidos mayores de 18 años y a los deficientes mentales. Al igual que en el caso anterior, las pensiones asistenciales a partir de 1987 entran a un régimen estacionario.

Cuadro 13  
SUBSIDIOS MONETARIOS  
(% PIB)

	Programa empleo	Subsidio cesantía	Pensiones asistencial	Subsidio familiar	Asignación familiar
1985	0.78	0.20	0.55	0.29	1.03
1986	0.48	0.13	0.53	0.25	0.82
1987	0.25	0.08	0.35	0.18	0.63
1988	0.04	0.04	0.39	0.13	0.47
1989	0.00	0.02	0.34	0.12	0.39

Fuente: MIDEPLAN (1991)

Los cuadros 14-A y 14-B presentan el impacto de los subsidios monetarios sobre el nivel y la distribución de ingresos durante 1987 y 1990, respectivamente. El ingreso autónomo (primera columna) es aquel generado directamente por los miembros del hogar (salarios, rentas, etc.). La segunda columna entrega la distribución del ingreso monetario, esto es, el ingreso autónomo más los subsidios monetarios. La tercera columna presenta el porcentaje que los subsidios monetarios representan sobre el ingreso autónomo para cada decil.

Tres son las principales conclusiones que se derivan de los cuadros anteriores. Primero, los subsidios monetarios representan una ayuda significativa al ingreso de los hogares más pobres. Así, los dos deciles inferiores incrementan su ingreso en 12.5% durante 1987.<sup>25</sup>

Segundo, la distribución del ingreso monetario no difiere significativamente a la del ingreso autónomo. Ello ocurre en la medida que una porción relativamente pequeña del ingreso nacional (2.2% en 1987 y 1.12% en 1990) es redistribuida a través de los subsidios monetarios. Tercero, durante 1990 se produce una fuerte caída de los subsidios monetarios y, por lo tanto, de su influencia sobre el nivel y la distribución de ingresos monetarios. Como fuera mencionado, dicha baja responde a la desaparición de los programas de empleo gubernamentales y a la caída en el monto real de los subsidios SUF y PASIS.

**Cuadro 14-A**  
**DISTRIBUCION INGRESOS DEL HOGAR POR DECIL PER CAPITA 1987**

Decil	Ingreso Autónomo 1987	Ingreso Monetario 1987	Subsidios Monetarios 1987 a/
1	1.6%	1.8%	15.0%
2	2.9%	3.1%	9.7%
3	3.7%	3.9%	7.3%
4	4.6%	4.7%	5.4%
5	5.6%	5.7%	4.3%
6	6.7%	6.8%	3.1%
7	8.1%	8.1%	2.2%
8	11.0%	10.9%	1.5%
9	16.1%	15.9%	1.0%
10	39.8%	39.0%	0.3%
Total	100.0%	100.0%	

Fuente: MIDEPLAN, CASEN 1987.

a/ Como porcentaje del ingreso autónomo en cada decil.

**Cuadro 14-B**  
**DISTRIBUCION INGRESOS DEL HOGAR POR DECIL PER CAPITA 1990**

Decil	Ingreso Autónomo 1990	Ingreso Monetario 1990	Subsidios Monetarios 1990 a/
1	1.3%	1.4%	8.1%
2	3.0%	3.1%	5.2%
3	3.9%	4.0%	4.0%
4	4.8%	4.9%	2.7%
5	5.8%	5.9%	2.4%
6	7.1%	7.1%	1.4%
7	8.6%	8.6%	1.2%
8	10.5%	10.5%	0.7%
9	15.1%	15.1%	0.4%
10	39.8%	39.4%	0.2%
Total	100.0%	100.0%	

Fuente: MIDEPLAN, CASEN 1990.

a/ Como porcentaje del ingreso autónomo en cada decil.

### 3. Gasto social, equidad y estabilidad macroeconómica

En términos generales puede afirmarse que la política social en Chile contribuye significativamente a lograr el objetivo de equidad.

El cuadro 15 presenta el grado de focalización de los distintos programas de gasto social, medido como la fracción de tal gasto que beneficia a los hogares de menor ingreso per cápita. La incidencia distributiva de los programas sociales está basada en la encuesta CASEN de 1987.

Los programas sociales que presentan un mayor grado de focalización son los subsidios monetarios (excepto asignación familiar), el programa de alimentación escolar y el de menores en situación irregular. En estos programas más del 50% del gasto tiene como destino efectivo a los hogares situados en los dos deciles inferiores de ingreso.

En una segunda categoría está el gasto en educación básica y prebásica, el programa de atención de salud y alimentación complementaria y el gasto en casetas sanitarias. Más del 35% de lo gastado en estos programas beneficia al 20% más pobre (y más del 50% llega al 40% más pobre).

La educación media y superior, el subsidio de vivienda y la asignación familiar conforman el conjunto de programa que presentan un menor grado de focalización.

Debe tenerse presente que el grado de focalización no es el único criterio para juzgar la relevancia de un programa de gasto fiscal. Puede haber objetivos adicionales a la equidad que un gobierno puede buscar al incurrir en un programa fiscal. Así, la promoción de la actividad educativa puede también ser justificada por las externalidades que se derivan de una población más educada.

Que la política social presente un grado razonable de focalización no implica que sea completamente satisfactoria. Además de las potenciales ganancias que se derivarían de incrementar el grado de focalización, existen claras insuficiencias en el nivel de gasto en los programas sociales y en la calidad de los servicios sociales financiados por el gobierno. Por otra parte, áreas como la capacitación juvenil y el desarrollo de la microempresa se encuentran relativamente ausentes de la actividad fiscal.

Finalmente, el principal vínculo entre la política social y la estabilidad macroeconómica es la integración de la mayoría de la sociedad a la modernidad económica. En la medida que las políticas de formación de capital humano posibiliten una efectiva igualdad de oportunidades, el sistema económico actual será considerado más justo y ético, sin que pierda su fuerza característica basada en la compe-

tencia y en la eficiencia. También se requerirá la acción constante del Estado en la provisión de los medios de subsistencia a aquellos que están incapacitados de ser sujetos productivos.

**Cuadro 15**  
**EFICIENCIA REDISTRIBUTIVA**  
**DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN 1987**

Programa Social	Población Objeto		
	20%	30%	40%
<u>Subsidios Monetarios</u>			
Programa de Empleo	54.8	66.4	74.4
Subsidios de Cesantía	63.4	78.0	84.1
Pensiones Asistenciales	50.3	62.4	73.6
Subsidio Unico Familiar	57.4	72.2	82.4
Asignación Familiar	19.2	30.2	41.2
<u>Educación</u>			
Educación Prebásica	36.3	49.1	59.0
Educación Básica	36.0	49.1	59.8
Educación Media	24.5	36.3	48.7
Educación Superior	4.5	8.1	12.1
<u>Salud</u>			
Alimentación Escolar	52.5	68.0	78.5
Atención Salud	39.9	55.3	66.6
Alimentación Complementaria	40.7	57.0	69.2
<u>Vivienda</u>			
Subsidios de Vivienda	23.3	35.2	47.2
Casetas Sanitarias	38.7	58.1	67.7
<u>Otros</u>			
Menores en Situación Irregular	100.0	100.0	100.0
Total Subsidios Directos	33.2	44.8	54.7

Fuente: Haindl, Budinich e Irarrazaval (1989).

En última instancia, la estabilidad política y social del país garantiza la permanencia de las actuales reglas del juego económico. A su vez, dicha estabilidad es producto de una sociedad que acepta el sistema económico porque lo considera justo y eficiente. Así, la política social efectiva tiene como consecuencia la definitiva estabilidad económica.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El trabajo ha revisado la política fiscal efectuada en Chile durante el período 1985 a 1991, enfatizando sus implicancias sobre la equidad y la estabilidad macroeconómica.

Entre 1985 y 1989, la política fiscal tuvo como metas principales incrementar el ahorro doméstico y reducir la actividad del sector público. Mientras el primer objetivo es funcional a la recuperación de la economía luego del proceso de ajuste a la crisis de la deuda, el segundo objetivo se inscribe dentro de una opción estratégica que sitúa al sector privado como eje principal del proceso de desarrollo.

Los principales instrumentos utilizados en el logro de los objetivos señalados fueron la reducción del gasto fiscal de personal, previsión y transferencias; la privatización de empresas públicas de buen desempeño económico; y el traspaso de excedentes fiscales al sector privado en la forma de rebajas de impuestos.

El objetivo de estabilidad macroeconómica se cumplió en sentido estricto. A partir de 1987 el sector fiscal generó importantes superávit fiscales, los cuales fueron utilizados para amortizar parte de la deuda que el gobierno adquirió con el Banco Central cuando esta institución rescató de la quiebra al sistema financiero y productivo después de la crisis de 1982. Sin embargo, es cuestionable la decisión de disminuir los impuestos en el contexto de altos ingresos transitorios derivados de un boom en el precio del cobre y de la reducción en el gasto fiscal.

El objetivo de equidad fue afectado a través de dos canales por la política fiscal. Por una parte, la reducción en el gasto social disminuyó los subsidios directos y monetarios que reciben los grupos pobres. Por otra parte, la contribución de la política fiscal al crecimiento económico posibilitó un incremento en el ingreso de los grupos medios y pobres (con excepción del decil más pobre).

A partir de 1990, el gobierno democrático revierte la tendencia de la política fiscal y financia un sustancial incremento en el gasto social a partir de una reforma tributaria. Esta prevé un alza transitoria (hasta diciembre de 1993) en las tasas del IVA y del impuesto a la renta, y la extensión de la base del impuesto a las empresas a las utilidades retenidas. La reforma contiene cambios permanentes en

el cierre de brechas tributarias y el traspaso de renta presunta a efectiva en la base del impuesto de diversas actividades.

Los ingresos provenientes de la reforma están siendo utilizados para incrementar los subsidios monetarios dirigidos a los grupos más pobres; mejorar el personal, material e infraestructura de la salud; en una mayor preocupación respecto de la calidad de la educación fiscal y, en general, en ampliar y mejorar los diversos programas sociales. Así, la política fiscal posterior a 1990 es consistente con el objetivo de equidad. Ella también responde a la estabilidad económica si se considera que las políticas de formación de capital humano y de provisión de ingresos a los más necesitados constituyen un pilar básico en la incorporación de la mayoría del país a la modernidad económica. En la medida que ello ocurra, el actual sistema económico será juzgado como justo y eficiente, logrando su aceptación definitiva por parte de la sociedad.

#### Notas

<sup>1</sup> Esta cifra considera desempleados a los adscritos a los programas de empleo de emergencia.

<sup>2</sup> Larrañaga y Marshall (1990).

<sup>3</sup> La comparación se refiere a la cifra presupuestada para 1992 versus la efectiva en 1989.

<sup>4</sup> Entre diciembre de 1989 y marzo de 1991

<sup>5</sup> La política fiscal es parcialmente determinada por el presupuesto aprobado el año anterior. Por ello, las cifras fiscales de 1990 no reflejan con plenitud el cambio en la política fiscal.

<sup>6</sup> La cifra incluye el ahorro destinado al fondo de estabilización del cobre.

<sup>7</sup> Estas cifras excluyen al impuesto del cobre.

<sup>8</sup> Las cifras del cuadro 4 incluyen el fondo del cobre en el ahorro del gobierno. El ahorro de las empresas es neto de transferencias (impuestos y utilidades) al gobierno general.

<sup>9</sup> A partir del cuadro 1 y 4.

<sup>10</sup> El análisis tradicional identificaba la posición expansiva o contractiva de la política fiscal con la presencia de déficit o superávit fiscales. Más tarde, se incorporó el financiamiento del déficit como parte del análisis. La actual visión hace depender la posición de la política fiscal del nivel y composición de gastos e ingresos fiscales, así como de las características de la economía (Buiter, 1987).

<sup>11</sup> Estas estimaciones proceden de Eyzaguirre y Larrañaga (1990). Las implicancias que esta situación tiene para la autonomía del Banco Central han sido analizadas en Larrañaga (1991).

<sup>12</sup> Durante 1988 y 1989 el gobierno prepagó deuda al Banco Central utilizando el fondo acumulado del cobre. En 1990 y 1991 los aportes han sido menores.

- 13 Un análisis formal al respecto se efectúa en Larrañaga (1991).
- 14 La encuesta CASEN tiene por finalidad cuantificar el impacto distributivo de los programas de gasto social. Ver al respecto, Haindl, Budenich e Irrarázabal (1989).
- 15 Explicado en parte por la supresión de programas sociales asociados a la etapa recesiva (programas de empleo y subsidios de cesantía).
- 16 Los efectos citados no consideran repercusiones de equilibrio general.
- 17 No se dispone de un estudio que descomponga el cambio de la pobreza ocurrido entre 1987 y 1990, entre las causas posibles: crecimiento económico, política social y cambios en la desigualdad.
- 18 Exceptuando los automoviles de cilindraje mayor.
- 19 Las cifras se refieren a impuestos domésticos y excluyen los ingresos del cobre.
- 20 Esta posición es avalada por los recientes estudios que enfatizan que el carácter irreversible de la inversión hace más relevante la incertidumbre que el costo de capital en la decisión de inversión. Ver, Pyndick (1991).
- 21 Ver cuadro 5 para una estimación de la incidencia fiscal neta.
- 22 Una exhaustiva revisión de las políticas implementadas para contener la evasión tributaria en Chile se encuentra en CEPAL (1990).
- 23 Al respecto ver Castañeda (1991) y World Bank (1990).
- 24 MIDEPLAN, (1991).
- 25 Note, sin embargo, que el principal impacto de la política social ocurre a través de los subsidios en especies (educación, salud, nutrición).

## BIBLIOGRAFIA

- Buiter, W.: "A Guide to public debt and deficits". Economic Policy, November, 1985
- Castañeda, Tarcisio: "Para Combatir la Pobreza". CEP, 1991.
- CEPAL: "La Pobreza en Chile en 1990". Mimeo, Octubre de 1991.
- CEPAL: "Políticas de reducción de la evasión tributaria. La Experiencia Chilena, 1976-1986". Serie Política Fiscal N° 5.
- Contraloría General de la República: *Informe Gestión Financiera del Estado*. Varios años.
- Eyzaguirre N., y O. Larrañaga: "Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile". Documento de Investigación Ilades Georgetown N° 30. Publicado en Serie Política Fiscal CEPAL, N° 21, 1991.
- Haindl, E., E. Budenich e I. Irarrazabal: "Gasto Fiscal Social en Chile". Odeplan y Universidad de Chile, 1989.
- Larrañaga, O. y J. Marshall: "Ajuste macroeconómico y finanzas públicas. Chile 1982-1988". Documento de Investigación Ilades Georgetown N° 22. Publicado en Serie Política Fiscal CEPAL, N° 6, 1990.
- Larrañaga, O.: "Política fiscal y distribución de ingresos". Revista de Análisis Económico, Junio de 1991.
- Larrañaga, O.: "Autonomía y déficit del Banco Central". Colección Estudios CIEPLAN, Mayo de 1991.
- MIDEPLAN: *Desarrollo Social*, 1991.
- MIDEPLAN: "Avanzando en Equidad: Un Proceso de Integración al Desarrollo 1990-1992". 1992.
- Pyndick, R.: "Irreversibility, Uncertainty and Investment". Journal of Economic Literature, September, 1991.

Tesorería General de la República: *Informe Financiero del Tesoro Público*. Varios años.

Yañez, J.: "*El sector fiscal y público*". Informes de Coyuntura Universidad de Chile, varios números.

World Bank: *Social Spending in Chile*, 1990.

## SERIE POLITICA FISCAL\*

- Nº Título:
- 1 "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
  - 2 "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
  - 3 "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
  - 4 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
  - 5 "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA:LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
  - 6 "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
  - 7 "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
  - 8 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
  - 9 "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
  - 10 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
  - 11 "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
  - 12 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
  - 13 "EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
  - 14 "O DEFICIT DO SETOR PÚBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)

---

\* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 15 "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
- 16 "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
- 19 "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)