

INT UN  
FI 40

IÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Serie Política Fiscal**

**83**



**ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA:  
EL CASO DE CHILE**

**Mariana Schkolnik**



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Política Fiscal  
CEPAL / PNUD**

Vertical line on the right side of the page.



**ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA:  
EL CASO DE CHILE**

**Mariana Schkolnik**

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



\*203400173\*

Serie Política Fiscal, N° 83 1996 C.1



**NACIONES UNIDAS**  
**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Santiago de Chile, 1996

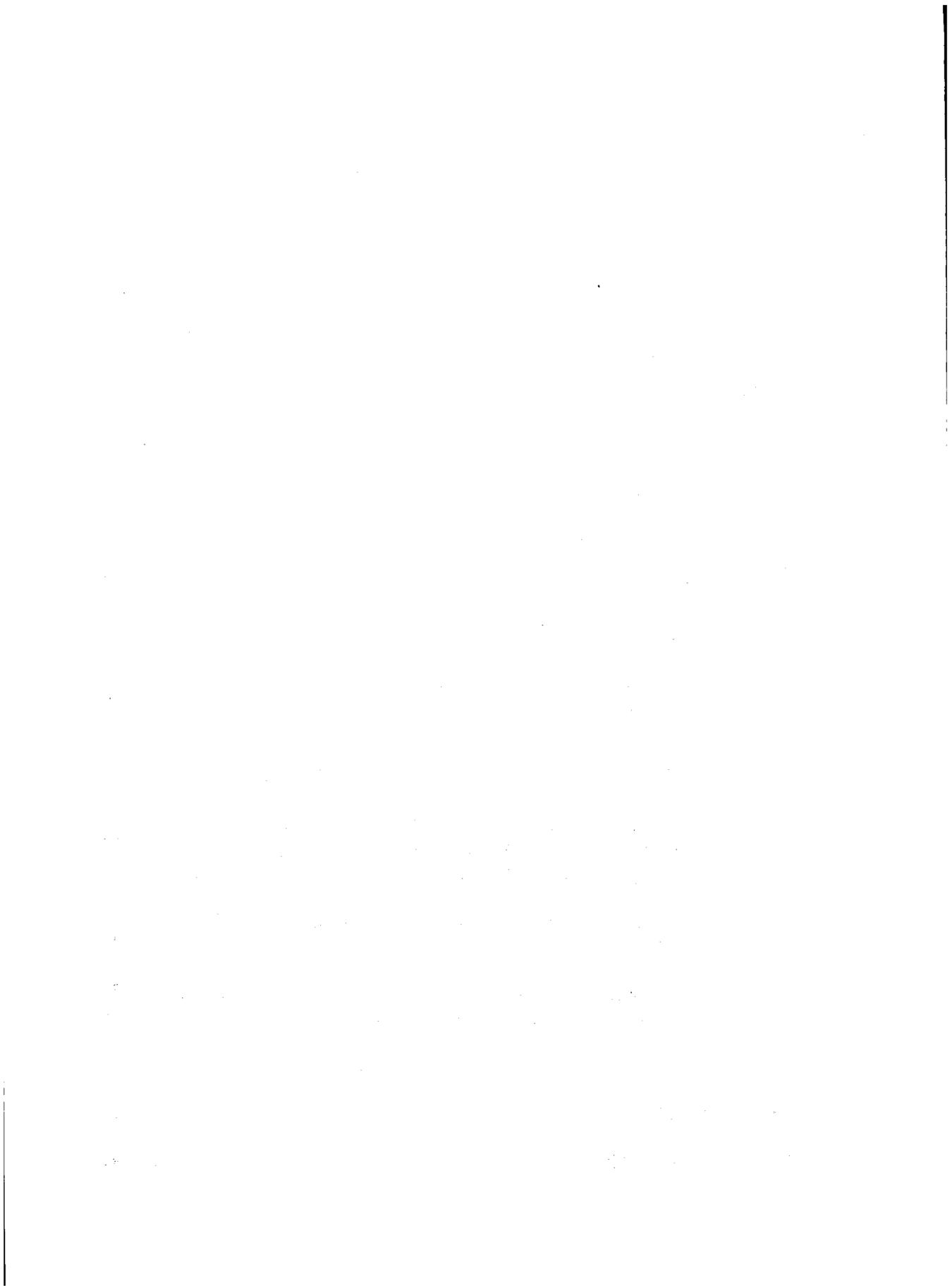
LC/L.955  
Julio de 1996

Este trabajo fue preparado por la Sra. Mariana Schkolnik, Consultora, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

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

## ÍNDICE

|  | <i>Pág.</i> |
|--|-------------|
| RESUMEN .....  | 5           |
| PREFACIO .....   | 7           |
| I. INTRODUCCIÓN .....  | 9           |
| II. ANTECEDENTES .....   | 11          |
| 1. Contexto Económico .....  | 11          |
| 2. Aspectos Teóricos .....   | 13          |
| 3. Antecedentes en la literatura .....   | 14          |
| III. METODOLOGÍA .....   | 17          |
| 1. Metodología de medición de la incidencia del gasto .....                        | 17          |
| 2. Metodología de medición de la incidencia de la tributación .....                | 19          |
| 3. Metodología de medición de la incidencia neta .....                             | 21          |
| IV. RESULTADOS DEL ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA ..                         | 23          |
| 1. Incidencia presupuestaria en el ingreso de los hogares .....                    | 23          |
| 2. Incidencia presupuestaria sobre la distribución del ingreso .....               | 25          |
| 3. Incidencia presupuestaria por programa .....                                    | 27          |
| V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE INCIDENCIA<br>PRESUPUESTARIA ..... | 31          |
| 1. Estudios sobre incidencia del gasto .....                                       | 31          |
| 2. Estudios sobre incidencia de la tributación .....                               | 34          |
| Notas .....  | 35          |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 37          |
| ANEXO ESTADÍSTICO .....  | 41          |



## **RESUMEN**

El documento centra su atención en la medición y análisis de la incidencia presupuestaria en Chile en 1990. Se trata de un estudio que cuantifica el impacto de la acción fiscal —en sus dimensiones tributaria, del gasto y presupuestaria— sobre la distribución de ingreso de los hogares, y que, además, permite evaluar el impacto distributivo de cada programa social y tributo. Complementariamente, analiza los avances metodológicos, como las ventajas y limitaciones de estudios de incidencia fiscal.

El trabajo se inicia con discusión de los antecedentes teóricos y prácticos de estudios de incidencia fiscal en América Latina, en general, y en Chile, en particular. Luego de desarrollar la metodología adoptada para el análisis de incidencia neta para el caso chileno, se presentan los resultados obtenidos desde la perspectiva del ingreso de los hogares, la distribución del ingreso y por programas sociales. Finalmente, se discuten las principales ventajas y limitaciones, e identifica áreas que deben ser complementadas y/o desarrolladas en este tipo de investigaciones.

Entre los principales resultados del estudio destaca que el efecto neto de la acción fiscal es redistributivo generando una reducción de la concentración original de los ingresos autónomos del país. Por el lado de los impuestos, el impacto sobre el ingreso de los hogares es casi nulo dado que el efecto progresivo del impuesto a la renta contrarresta a la regresividad del impuesto al valor agregado. Por el lado de los gastos, los programas y subsidios sociales tienen un impacto progresivo generando un 7.4% de ingreso adicional, del cual un 66% es apropiado por el 40% de hogares de menores ingresos.

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

Small black mark or artifact in the center of the page.

## **PREFACIO**

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos Proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Se trata de una contribución al V Seminario Regional de Política Fiscal, efectuado en la sede de CEPAL, en Santiago de Chile, entre el 25-28 de Enero de 1993. Este tipo de Seminarios hace parte del plan de trabajo del referido Proyecto y su realización está programada para la última semana de Enero de cada año. Los temas centrales del VII Seminario Regional fueron: i) evasión fiscal (tributaria, aduanera y en la seguridad social), e ii) incidencia fiscal (tributaria, del gasto público y presupuestaria).

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.

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito central de este trabajo es presentar un ejercicio de medición y análisis de la incidencia presupuestaria en Chile. Al mismo tiempo se trata de evaluar lo que se ha avanzado metodológicamente, discutir las ventajas y limitaciones de este tipo de investigaciones, e identificar las áreas que deben ser complementadas o que restan aún por desarrollar.

Los estudios de incidencia presupuestaria requieren de la elaboración y perfeccionamiento de instrumentos que permitan evaluar el efecto del gasto público y de las políticas tributarias en la distribución de ingresos de los hogares. En Chile se ha avanzado no sólo en estudios de incidencia presupuestaria globales (Foxley, 1980), sino que también en la elaboración de una metodología, y de un instrumento, que permite cuantificar el impacto económico que el gasto social tiene en el ingreso de los hogares. Esta metodología ya ha sido utilizada durante varios años y permite aportar nuevos elementos al diseño y realización de estudios de incidencia presupuestaria en otros países.

El documento está organizado en siete partes, además de esta introducción, en la segunda parte del texto se presentan algunos antecedentes sobre el contexto en el cual se ubican las investigaciones de incidencia presupuestaria, el marco conceptual en el cual se sitúa el estudio de caso sobre Chile, y algunos antecedentes de otros trabajos realizados en América Latina. En el tercer capítulo se presentará la metodología con la cual se aborda el estudio, tanto por el lado del análisis de la incidencia del gasto, como por el de la tributación. Luego, en el capítulo cuarto se exponen los principales resultados, desde la perspectiva del impacto de la acción presupuestaria en el ingreso de los hogares, su efecto en la distribución de ingresos por quintiles y a nivel nacional, y la incidencia programa por programa. En el quinto capítulo, se discutirán las ventajas y limitaciones de estos, estudios. Finalmente, se anexa la información estadística y la bibliografía pertinente al estudio.

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

## **II. ANTECEDENTES**

### **1. Contexto Económico**

Los estudios sobre el impacto distributivo de la acción del Estado, han adquirido creciente interés, tanto en Chile como en otros países de América Latina. La preocupación por hacer más eficiente el gasto social se inicia en la década del setenta, luego de fuertes procesos inflacionarios desatados entre otros factores, por los crecientes déficit fiscales. El gasto público se había venido incrementando más allá de las posibilidades de financiamiento, como resultado de una concepción de política que consideraba que el Estado debía velar por la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población, y de las presiones de diversos sectores sociales especialmente los grupos más organizados. En ese período, al menos en Chile se producen grandes avances en materia social, que se manifiestan en un mejoramiento de los principales indicadores sociales (tasa de analfabetismo, cobertura escolar, atención profesional del parto, etc.) (Schkolnik y Riquelme, 1991), sin embargo el país enfrentó graves desequilibrios macroeconómicos que terminaron por minar su trayectoria de crecimiento.

En la década recién pasada, coincidiendo en Chile con la existencia de un régimen militar, se liberaliza la economía y se realiza una profunda apertura hacia el exterior, se replantea el rol del Estado central como productor-distribuidor de bienes y servicios, iniciándose un proceso de privatización de las empresas públicas. Este proceso incluso se traslada hacia las áreas referentes a la provisión de bienes y servicios básicos (salud, educación y vivienda), así como a la previsión. En el ámbito de las políticas sociales, se crean instituciones privadas de salud (ISAPRES)<sup>1</sup> y de previsión (AFP),<sup>2</sup> se incrementa el rol del sector privado en la educación universitaria, permitiéndose la creación de universidades privadas. En la educación básica y media por su parte, la municipalización contribuye no sólo a la descentralización, sino que también a una mayor participación del sector privado en la provisión de este servicio. Adicionalmente, se reduce el gasto público social en construcción de viviendas (que sólo se recupera al final del gobierno de Pinochet). El énfasis en materia social se pone en la focalización del gasto, lo que constituye un esfuerzo por asegurar el acceso a las políticas sociales de los grupos más postergados.<sup>3</sup>

A mismo tiempo, prácticamente en todos los países de América Latina se llevan a cabo reformas tributarias que intentan resolver problemas generados por la complejidad de los sistemas tributarios entonces vigentes. Las reformas tienen en común, la generalización de un impuesto al valor agregado, con lo cual se busca no distorsionar la estructura de precios relativos. Adicionalmente, estas reformas se asemejan entre sí, en el esfuerzo realizado por ampliar la base tributaria, y eliminar paulatinamente las exenciones del

impuesto a la renta, y en la simplificación del sistema de declaraciones, así como de los tramos de ingresos. Conjuntamente con lo anterior, se tiende a una mayor progresividad incrementando el tramo mínimo imponible.

Estas reformas fiscales promovieron una mayor eficiencia en la recaudación tributaria, una reducción del gasto público, y el saneamiento de las finanzas públicas. Ello ocurrió paralelamente con una reestructuración de las economías basada en la apertura a los mercados externos. Lo anterior provocó en el corto plazo efectos redistributivos perversos que no fueron compensados por el Estado,<sup>4</sup> efectos derivados básicamente del incremento de la tasa de desocupación y la caída de los salarios reales. Lo anterior provocó un deterioro de la situación social en el conjunto de América Latina, incluido Chile, y un empeoramiento en la distribución del ingreso (CEPAL, 1991).

Para hacer frente a los costos del ajuste de muchas de las economías latino-americanas, se ha planteado como un imperativo para la década del noventa una reforma de las políticas públicas y una reestructuración de Estado (CEPAL, 1992b).

Esta reorganización debería considerar por una parte, reducir la fragilidad de las finanzas públicas mediante la implementación de reformas tributarias (con lo que se busca asegurar el financiamiento estable de las funciones del Estado manteniendo los equilibrios fiscales), y por otra, introducir una mayor flexibilidad en la determinación de la composición del gasto, permitiendo una más eficiente asignación de los recursos públicos.

El proceso de reformas fiscales y tributarias en marcha puede afectar sensiblemente la distribución del ingreso y tener un importante efecto en la reducción de la pobreza.

La situación de estabilización y recuperación paulatina de las economías, permite que el tema distributivo vuelva a estar en el centro de la discusión. La estabilidad es condición indispensable para el crecimiento económico y sólo ambos (estabilidad y crecimiento) viabilizan la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso. El proceso de crecimiento posibilita y requiere para que sea sostenido, de una mayor acción pública en el plano social. En diversos países de América Latina se verifica en los últimos años la puesta en marcha de programas sociales a nivel nacional.<sup>5</sup> Este nuevo incremento de la actividad social del Estado va acompañado de un mayor presupuesto social, pero tiene como requisito adicional que el gasto sea asignado de manera más focalizada y eficiente. El gobierno debe tener la capacidad de verificar si los programas sociales están llegando efectivamente a quienes deben ser los beneficiarios, y si el conjunto de la acción fiscal, incluyendo la tributación está generando un efecto redistributivo.

Los estudios sobre incidencia presupuestaria resultan de gran relevancia para conocer el efecto neto de la acción del Estado, en un contexto de reformas fiscales, tanto tributarias como del gasto. El Estado requiere de instrumentos que le permitan evaluar el destino de los recursos públicos y orientar el gasto hacia los grupos prioritarios, evitando filtraciones hacia otros grupos sociales. La relevancia de estos estudios se relaciona con la necesidad de asegurar que la acción social sea realmente eficiente. Lo anterior implica además que una medida tributaria no debe anular la progresividad del gasto social, por lo que se hace

necesario conocer no sólo el impacto del gasto sobre el ingreso de los hogares, sino que también el de la tributación. Finalmente, la transparencia tanto en la captación como en el uso de los fondos públicos resulta central para la implementación de reformas fiscales que requieran mostrar los resultados redistributivos de la acción de Estado.<sup>6</sup>

## 2. Aspectos Teóricos

Un estudio de incidencia presupuestaria corresponde, como ya se ha señalado, a una evaluación del impacto neto de la acción fiscal del Estado, tal como se expresa en el presupuesto, considerando simultáneamente los componentes de recaudación de fondos (tributación), y de uso de fondos (gasto).

Teóricamente los estudios de incidencia presupuestaria permitirían determinar el impacto distributivo de la acción presupuestaria del gobierno a nivel regional, según sectores de la producción (sectorial), o bien funcional (según factores de producción), así como su distribución a nivel de los hogares, según grupos de ingreso.

| Tipo de<br>Distribución: | Sectorial | Regional | Funcional      | Personal      |
|--------------------------|-----------|----------|----------------|---------------|
| <b>Incidencia:</b>       | (ramas)   |          | (K, T, Rentas) | (nac-quintil) |
| <b>Tributaria</b>        |           |          |                |               |
| <b>Gasto Público</b>     |           |          |                |               |
| <b>Presupuestaria</b>    |           |          |                |               |

(1) Lerda, J.C. (1993)

En el presente documento nos centraremos en la evaluación del impacto que el gasto o la tributación tienen en el ingreso de los hogares, así como en la determinación del impacto neto de la acción fiscal en la distribución personal de los ingresos, sin introducirnos en los ámbitos del impacto regional o sectorial de la acción fiscal.

El objetivo central de los estudios de incidencia presupuestaria es determinar como la acción del Estado altera la distribución original del ingreso, resultando una distribución diferente post-acción fiscal. Ello permite evaluar el rol que está jugando el sector público en diferentes contextos macroeconómicos y corregir las políticas fiscales buscando modificar el impacto distributivo de éstas.

En este sentido, los estudios de incidencia presupuestaria permiten evaluar año a año el impacto que tendrá el presupuesto en la distribución del ingreso, tanto por el lado del financiamiento como del gasto.<sup>7</sup> Consiguientemente, posibilitan la medición del impacto que pueden tener en el ingreso de los hogares, modificaciones en la base tributaria, en el tipo de impuestos, o en los montos y composición del gasto público. La toma de decisiones en materia presupuestaria debería basarse entre otros elementos, en el conocimiento del efecto que éste tendrá en la distribución del ingreso a nivel nacional.

Otro objetivo que cumplen los estudios de incidencia presupuestaria es el de entregar una visión más precisa de la calidad de vida de las personas. Las mediciones de pobreza (CEPAL 1990 y 1991, y MIDEPLAN 1992) evalúan la capacidad que tienen los hogares para satisfacer un conjunto de necesidades básicas de manera autónoma. Los estudios de incidencia permiten complementar este análisis incorporando al ingreso de los hogares los subsidios que entrega el Estado, y los beneficios reportados por el consumo de bienes y servicios públicos, y restando los pagos que los hogares realizan por concepto de cotizaciones de salud y previsión, así como de impuestos directos e indirectos. De este modo se llega a un concepto de ingreso total que representa mejor la calidad de vida que tienen los hogares que el de ingreso autónomo. Los estudios de incidencia presupuestaria permiten por consiguiente, calificar la situación socioeconómica de las familias de manera mucho más específica, ya que la calidad de vida de los hogares en situación de pobreza será diferente (entre otros) según se trate de países con un Estado fuertemente redistribuidor o países con un Estado ausente en el plano social.<sup>8</sup>

### 3. Antecedentes en la literatura

En América Latina la tradición de los estudios sobre incidencia presupuestaria se inicia en la década del cincuenta con investigaciones centradas en el impacto de la tributación en la distribución de ingresos. Luego, a partir de la década del setenta se llevan a cabo diversos trabajos sobre la incidencia del gasto público y más específicamente del gasto social en el ingreso de los hogares.

Del conjunto de estudios realizados en países de América Latina, sólo algunos de estos estudios han intentado evaluar en conjunto la incidencia del gasto y de los impuestos sobre la distribución del ingreso. Entre ellos destacan los Herschel para Costa Rica (Herschel, 1974), Santana para República Dominicana (1989), y Foxley (op. cit.) y Haindl et al (1989) para Chile.<sup>9</sup>

En la investigación de Foxley, por ejemplo, se analiza la incidencia del gasto público (gastos generales, gasto en servicios económicos y gasto en servicios sociales), así como de la carga tributaria y de la seguridad social en la distribución de ingresos de los hogares.

En la categoría, de más larga tradición, de estudios específicos sobre incidencia de la tributación, pueden destacarse los recientemente realizados por Santiere (1989) para Argentina, Gil Díaz (1986) para México, y Goldberg (1989) para Honduras.

Encontramos que la mayor parte de los estudios que asignan gasto público, se concentran únicamente en la distribución del gasto social. Estos corresponden a las investigaciones llevadas a cabo en República Dominicana por Santana (1989 y 1990), en Costa Rica y Uruguay por Petrei (1982) y en Chile por MIDEPLAN (1993). Sólo los trabajos de Foxley (op. cit.), Herschel (op. cit.) y Selowsky para Colombia (1974), distribuyen el conjunto del gasto público en el ingreso de los hogares.

Para la elaboración de algunas de las investigaciones antes citadas, se han realizado encuestas de hogares especialmente diseñadas para relevar información directa acerca del consumo privado de bienes y servicios públicos, tales como salud, educación y vivienda. Este es el caso de los trabajos de Santana (1989) para República Dominicana, Selowsky (1974) en Colombia, Haindl (1989) y MIDEPLAN (1993) para Chile, y Petrei para algunos países de América Latina.

Cabe hacer notar, que en el caso chileno, se ha avanzado mucho más en el área de la incidencia del gasto social en la distribución del ingreso, que en la de las otras partidas del gasto o en la incidencia de la tributación. Se ha dejado de lado el análisis del impacto del gasto público general, y de la inversión o gastos de capital, cuyo consumo no puede ser diferenciado y distribuido a los hogares particulares (si se ha considerado el gasto en vivienda), cuyo beneficio se reparte a lo largo de muchos años. El único estudio existente sobre Chile que comprende el conjunto de la incidencia presupuestaria es, como lo hemos señalado anteriormente, el de Foxley (op. cit.) y recoge información de 1969.

En el estudio cuyos resultados se presentan en este texto, nos situaremos en el área de la incidencia del gasto público, más específicamente del gasto social, y de la incidencia de los impuestos directos e indirectos de mayor relevancia, utilizando tanto encuestas a hogares como información sobre consumo e ingresos para asignar la carga tributaria.

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

### **III. METODOLOGÍA**

Esta sección está destinada a presentar la metodología utilizada para la realización del estudio sobre incidencia presupuestaria en el caso chileno. Este se circunscribe, como lo hemos señalado, a la evaluación del impacto del presupuesto público sobre la distribución de ingresos de los hogares. En él se analizan los cambios ocurridos en la distribución de ingresos de los hogares luego de la acción fiscal, que incluye la entrega de subsidios monetarios y la aplicación de programas sociales (gasto social), así como el cobro de impuestos (directos e indirectos).

#### **1. Metodología de medición de la incidencia del gasto**

En el estudio sobre incidencia del gasto (ver MIDEPLAN 1993), se realizó una encuesta de hogares que cuenta con cobertura nacional, llamada encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Los hogares fueron agrupados en quintiles, a partir de los ingresos per cápita del conjunto de las personas que los constituyen.

Esta encuesta de hogares permite obtener información detallada respecto de condiciones habitacionales, educacionales, de salud, y laborales, de la población, por regiones y a nivel nacional. De igual modo, permite tener estadísticas sobre los ingresos de los hogares lo que posibilita estimar la población que se encuentra en situación de pobreza e indigencia en el país.

Pero la característica más interesante de esta encuesta, es que entrega información concerniente al consumo de bienes y servicios sociales. Ello permite en primer lugar, precisar los ingresos totales de las familias incluidas las transferencias entregadas por el Estado, tanto monetarias como en especies y servicios. En segundo lugar, entrega los elementos necesarios para analizar la efectividad, en cuanto al impacto monetario de los subsidios y programas sociales, y su cobertura por estratos de ingreso.

De este modo, la encuesta permite determinar las líneas de acción a seguir y las correcciones y ajustes a implementar para lograr que el gasto social llegue a los segmentos poblacionales identificados como focos prioritarios de las políticas sociales y de cada uno de los programas.

El impacto del gasto en los hogares se cuantifica de la siguiente manera:

|          |   |                       |
|----------|---|-----------------------|
| $Y_a$    | = | $Y_{trab} + AC + Y_o$ |
| $Y_m$    | = | $Y_a + S$             |
| $Y_{ps}$ | = | $Y_a + G_s$           |
| $Y_c$    | = | $Y_a + S + G_s$       |

Cada una de estas identidades se aplica a cada hogar de cada quintil, en que:

|            |   |   |
|------------|---|---|
| $Y_a$      | = | Ingreso autónomo  |
| $Y_{trab}$ | = | Ingresos del trabajo  |
| $AC$       | = | Autoconsumo   |
| $Y_o$      | = | Ingresos provenientes de pensiones y jubilaciones, mesadas, ingresos por rentas, intereses, etc.  |
| $Y_m$      | = | Ingreso monetario   |
| $S$        | = | Subsidios monetarios: SUF, Pasis, Subsidio de cesantía y asignaciones familiares  |
| $G_s$      | = | Gasto social en programas consumido por los hogares   |
| $G_s$      | = | $G_{sv} + G_{se} + G_{ss}$  |
| $G_{sv}$   | = | Gasto en subsidios de vivienda; subsidio habitacional tradicional, gasto en vivienda social y Lotes con Servicios   |
| $G_{se}$   | = | Gasto en subsidios de educación: Subvenciones a la educación parvularia, básica y media, Programa de Alimentación Escolar (PAE), y crédito universitario      |
| $G_{ss}$   | = | Gasto en salud: Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), Subsidio Maternal, Atenciones de Salud y Subsidios Previsionales, menos Cotizaciones |
| $Y_{ps}$   | = | Ingreso autónomo más valorización de los programas sociales   |
| $Y_c$      | = | Ingreso corregido, equivalente al ingreso autónomo más subsidios más programas sociales   |

El ingreso corregido ( $Y_c$ ) representa el efecto total de la incidencia del gasto en el ingreso de los hogares, lo que se desagrega en el ingreso monetario ( $Y_m$ ) que representa el ingreso de los hogares incluidos los subsidios monetarios, y en el ingreso más programas sociales ( $Y_{ps}$ ) que mide el impacto aislado de los programas sociales en el ingreso de los hogares.

Los ingresos autónomos de los hogares están compuestos por los ingresos del trabajo, autoconsumo, donaciones, pensiones, mesadas o pensiones matrimoniales e ingresos por capital (renta de propiedades, ingreso por intereses).

Las transferencias monetarias que entrega el Estado a las familias chilenas son el SUF (subsidio único familiar), PASIS (pensiones asistenciales a la vejez e invalidez), las asignaciones familiares a los trabajadores por concepto de cargas familiares y los subsidios de cesantía.

En salud se valora el beneficio obtenido por los hogares de los programas de entrega de leche en consultorios (PNAC), consultas, atenciones, hospitalizaciones, exámenes, subsidio maternal y otros subsidios previsionales, y se le restan los aportes en cotizaciones a instituciones de salud.

En educación se ha valorizado el total del gasto realizado por el Estado en educación parvularia, básica y media, y el aporte efectuado a las universidades por concepto de crédito fiscal, además del gasto en el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

En vivienda se imputa un ingreso a los hogares por concepto de uso de una vivienda propia entregada por el Estado, vale decir la renta que generó el gasto público acumulado, según tipo de vivienda.<sup>10</sup>

## **2. Metodología de medición de la incidencia de la tributación**

Para estimar la incidencia de la tributación en los ingresos de los hogares según quintiles, se procedió a restar del ingreso autónomo de los hogares una proporción de éste correspondiente al pago de impuesto a la renta y luego el impuesto al valor agregado IVA.

La incidencia del impuesto a la renta, ha sido calculada imputando a los trabajadores ocupados del sector formal<sup>11</sup> de cada quintil el monto correspondiente al pago realizado por concepto de impuesto a la renta. A continuación se ha procedido a reconstruir la estructura ocupacional de las categorías antes mencionadas, por tramos de ingreso de los trabajadores, insertándolas en cada quintil de ingresos de los hogares.<sup>12</sup> Como el impuesto a la renta grava los ingresos en forma proporcional, el primer y segundo quintil paga impuesto a la renta, los hogares del tercer quintil pagan en promedio \$ 0.6257 al mes, los del cuarto \$ 81 y del quinto \$ 10.465.<sup>13</sup>

El efecto del pago de impuestos indirectos se calcula restando la proporción del ingreso que cada hogar destina al pago del impuesto. Para ello se requiere conocer la parte del ingreso destinada al consumo y excluir de ésta el consumo de bienes exentos de impuestos. De la última encuesta de presupuestos familiares realizada en Chile, se desprende que sólo el V quintil ahorra una parte de su ingreso (21%),<sup>14</sup> esto significa que el impuesto al valor agregado IVA, grava el 100% del ingreso de los cuatro primeros quintiles y el 79% del ingreso del quinto quintil.

Adicionalmente, debe considerarse que el IVA tiene dos exenciones relevantes para los hogares, estas son a la locomoción colectiva y a los arriendos. Estas exenciones corresponden a la etapa de venta del producto, ya sea como bien final o intermedio. Considerando ambas exenciones obtenemos que la proporción del consumo afecta al pago

de IVA es la que se presenta en la columna 2 del cuadro 1, y la proporción del ingreso afecta al pago de IVA en la columna 4.

| <b>Cuadro 1</b>                                    |                |                 |       |                |
|--|----------------|-----------------|-------|----------------|
| <b>Ingreso de los Hogares afecto al IVA - 1990</b> |                |                 |       |                |
| Quintil  | % Consumo      |                 | I V A |                |
|  | c/r<br>Ingreso | afecto a<br>IVA | Tasa  | c/r<br>Ingreso |
|  | (1)            | (2)             |       |                |
| 1  | 100            | 83.4            | 18    | 15.0           |
| 2  | 100            | 82.9            | 18    | 14.9           |
| 3  | 100            | 83.5            | 18    | 15.0           |
| 4  | 100            | 83.4            | 18    | 15.0           |
| 5  | 79             | 84.7            | 18    | 12.0           |
| Total  | 88.2           | 84.0            | 18    | 13.4           |

Fuente: Anexo Cuadro I.  
 (1) El quintil 5 ahorra el 21% de su ingreso.  
 (2) La locomoción colectiva y el arriendo están exentos del pago de IVA.

De lo anterior se desprende que el IVA, aún cuando tiene una tasa general de 18% grava en una proporción diferente los ingresos de los hogares de cada quintil. Ello se debe a dos efectos, en primer lugar que una parte del ingreso se destina al ahorro, y en segundo lugar a que hay algunos productos exentos del pago de IVA.

El impacto de la tributación en el ingreso de los hogares será cuantificado de la siguiente manera:

|           |   |                 |
|-----------|---|-----------------|
| $Y_d$     | = | $Y_a - R$       |
| $Y_{a-i}$ | = | $Y_a - IVA$     |
| $Y_{d-i}$ | = | $Y_a - R - IVA$ |
| $Y_{d-i}$ | = | $Y_a - T$       |
| $T$       | = | $R + IVA$       |

Cada una de estas identidades se aplica a cada hogar de cada quintil, en que:

|           |   |  |
|-----------|---|--|
| $Y_d$     | = | Ingreso disponible                               |
| $R$       | = | Impuesto a la renta                              |
| $Y_{a-i}$ | = | Ingreso autónomo menos impuesto indirecto (IVA)  |
| IVA       | = | impuesto al valor agregado                       |
| $T$       | = | Impuesto a la renta + impuesto al valor agregado |
| $Y_{d-i}$ | = | Ingreso disponible menos impuestos indirectos    |

El ingreso disponible menos impuestos indirectos (Yd-i) muestra el efecto total de la recaudación del impuesto a la renta y del impuesto al valor agregado sobre el ingreso de los hogares. Este ingreso descompone en el ingreso disponible (Yd) que mide el efecto del impuesto a la renta y el ingreso menos impuestos indirectos (Ya-i) que representa el efecto del IVA.

### 3. Metodología de medición de la incidencia neta

Es posible resumir el ejercicio de cuantificación del impacto del gasto social en los siguientes términos:<sup>15</sup>

|             |   |                        |
|-------------|---|------------------------|
| <b>Ya</b>   | = | <b>Ytrab + AC + Yo</b> |
| <b>Ym</b>   | = | <b>Ya + S</b>          |
| <b>Yd</b>   | = | <b>Ym - R</b>          |
| <b>Yd-i</b> | = | <b>Yd - IVA</b>        |
| <b>Yt</b>   | = | <b>Yc - T</b>          |

Cada una de estas identidades se aplica a cada hogar de cada quintil, en que:

$$Y_t = \text{Ingreso total de los hogares}$$

El ingreso total representa el efecto neto de la acción presupuestaria fiscal, por el lado del cobro de los impuestos directos e indirectos, y del gasto fiscal social que llega a los hogares en la forma de subsidios y programas.

En el estudio que aquí se presenta, el gasto en previsión aparece incorporado al ingreso autónomo de los hogares, pero es posible obtener de una encuesta a hogares la información acerca de la pertenencia al sistema previsional. En este caso, será posible separar los ingresos previsionales privados de los públicos y evaluar el impacto del gasto público en pensiones para los distintos quintiles. Ello resulta de mayor relevancia cuando el financiamiento de pensiones proviene de los impuestos generales. En ese caso:

$$\begin{aligned}
 Y_t &= Y_{a^*} + S + G_s + G_{pp} \\
 \text{en que } G_{pp} &= \text{Gasto público previsional} \\
 Y_{a^*} &= \text{Ingreso autónomo excluidas las pensiones pagadas} \\
 &\quad \text{por el sector público.}
 \end{aligned}$$

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### IV. RESULTADOS DEL ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA

En esta sección se presentarán los resultados del estudio de incidencia presupuestaria. Subdividiremos la presentación de los resultados en tres puntos. En primer lugar, analizaremos la importancia que tienen las políticas sociales y los impuestos en el ingreso de los hogares, en segundo lugar determinaremos los cambios que la acción del Estado provoca en la distribución de ingresos. Finalmente, el análisis de incidencia se presentará programa por programa.

##### 1. Incidencia presupuestaria en el ingreso de los hogares

La información obtenida de la encuesta permite determinar el aporte que significa para los hogares el gasto social. Este tal como se ha expuesto en el capítulo metodológico, está clasificado en gasto en subsidios monetarios y gasto en programas sociales.

El aporte de los subsidios monetarios al ingreso autónomo de los hogares se reduce a medida que aumenta el nivel de ingresos, representando un incremento del 13.7% del ingreso de los hogares del 20% más pobre, un 4.2% de los hogares del siguiente tramo. Para los hogares de los estratos más altos los subsidios significan un aporte de sólo un 0.2%<sup>16</sup> (cuadro 2).

| Cuadro 2<br>Incidencia del Gasto y de la Tributación en el Ingreso Autónomo de los Hogares - 1990<br>(porcentaje c/r al ingreso) |                      |                    |              |                |      |             |
|--|----------------------|--------------------|--------------|----------------|------|-------------|
| Quintil  | Subsidios Monetarios | Programas Sociales | Gasto Social | Impuesto Renta | IVA  | Tributación |
| 1  | 13.7                 | 59.1               | 72.8         | 0.00           | 15.0 | 15.0        |
| 2  | 4.2                  | 20.0               | 24.1         | 0.00           | 14.9 | 14.9        |
| 3  | 2.1                  | 9.1                | 11.2         | 0.00           | 15.0 | 15.0        |
| 4  | 0.9                  | 3.6                | 4.6          | 0.06           | 15.0 | 15.1        |
| 5  | 0.2                  | 0.2                | 0.4          | 2.83           | 12.0 | 14.9        |
| Total  | 1.4                  | 5.9                | 7.4          | 1.59           | 13.4 | 14.9        |

Fuente: Anexo Cuadro II y III.

En este caso, a pesar de que la incidencia de estos subsidios es mayor para los más pobres, constatamos que su asignación puede mejorar aún más. Los subsidios monetarios son básicamente asistenciales y deberfan cumplir una función netamente redistributiva, debiendo llegar solamente a los hogares del quintil de más bajos ingresos. Sin embargo, constatamos que llegan a todos los quintiles independientemente de su nivel de ingresos. Sólo un 36.4% del gasto en subsidios llega al 20% más pobre (cuadro 3).

Por otra parte, el conjunto de los programas sociales (vivienda, educación y salud), incrementaban en un 5.9% el ingreso autónomo de las familias. Para los hogares más pobres el aporte es de un 59.1%, el siguiente quintil aumenta el ingreso autónomo en un 20% por este concepto. A medida que es mayor el ingreso autónomo de las familias, el aporte de los programas sociales es menor, es así como para el 20% de mayores ingresos, sólo significaban un 0.2%.<sup>17</sup>

En definitiva, los hogares de menores recursos han suplementado indirectamente su ingreso en un 72.8% por concepto de programas y subsidios sociales, el 20% siguiente en un 24.1%, en tanto que el 20% de más altos ingresos en sólo un 0.4%. Para el conjunto de los hogares del país los programas sociales generan un 7.4% de ingreso indirecto adicional (cuadro 2).<sup>18</sup>

Vale la pena resaltar que el 66% del gasto social llega a los hogares que pertenecen al 40% más pobre, porcentaje que incluye a la población en situación de pobreza.<sup>19</sup>

Por el lado de los impuestos hemos considerado sólo los más relevantes desde el punto de vista de la recaudación total: el impuesto a la renta y al valor agregado. Estos representan el 52% del total de los ingresos tributarios.<sup>20</sup> El impuesto a la renta tiene una escala progresiva y el impuesto al valor agregado es de 18% parejo para todos los bienes exceptuando la locomoción colectiva y los arriendos.<sup>21</sup>

El pago del impuesto a la renta tiene significancia sólo para los hogares del 20% del tramo superior, que destinan un 2.83% de su ingreso a este gravamen, el 20% correspondiente al IV quintil, por su parte sólo destina un 0.06% del ingreso a pagar el impuesto a la renta (cuadro 2).<sup>22</sup>

Lo anterior significa que el 99.2% de la recaudación del impuesto a la renta proviene de V quintil. De igual manera, el 50.3% de la recaudación por concepto de IVA es aportada por los hogares del 20% de mayores ingresos (cuadro 3). Sin embargo, el IVA significa gravar en mayor proporción los hogares de menores ingresos (en un 15% el ingreso de los hogares pertenecientes al I quintil y en un 12% los del V quintil).<sup>23</sup> Esto indica que es un impuesto regresivo.

El impacto final, de ambos impuestos sobre el ingreso de los hogares aparece anulado, vale decir, se compensa la progresividad del impuesto a la renta con la regresividad del IVA. El impacto en el ingreso de los hogares es parejo, y del orden del 14.9% a 15.1% (cuadro 2).

**Cuadro 3**  
**Distribución del Gasto y de la Tributación**  
(porcentajes)

| <u>Quintil</u> | <u>Subsidios</u>  |                 | <u>Programas</u> |              | <u>Impuestos</u> |  |
|----------------|-------------------|-----------------|------------------|--------------|------------------|--|
|                | <u>Monetarios</u> | <u>Sociales</u> | <u>Renta</u>     | <u>IVA</u>   |                  |  |
| 1              | 36.4              | 37.8            | 0.0              | 4.3          |                  |  |
| 2              | 24.9              | 28.8            | 0.0              | 9.5          |                  |  |
| 3              | 19.0              | 19.6            | 0.0              | 14.4         |                  |  |
| 4              | 12.4              | 11.7            | 0.8              | 21.4         |                  |  |
| 5              | 7.4               | 2.2             | 99.2             | 50.3         |                  |  |
| <b>Total</b>   | <b>100.0</b>      | <b>100.0</b>    | <b>100.0</b>     | <b>100.0</b> |                  |  |

Fuente: Anexo Cuadro III

## 2. Incidencia presupuestaria sobre la distribución del ingreso

### a) *Incidencia distributiva por quintiles*

En esta sección se presentan los resultados del impacto distributivo del gasto y los impuestos en los ingresos de los hogares.

La entrega de subsidios monetarios genera un mejoramiento en la distribución del ingreso de los hogares. El 20% más pobre incrementa su participación en el ingreso total de un 3.8% a un 4.3%, en tanto que el 20% siguiente de un 8.5% a un 8.8%. El quintil de más altos ingresos reduce levemente su participación en el ingreso de un 55.8% a un 55.1% (cuadro 4, col. 1 y 2).

Los programas sociales de gobierno permiten imprimir aún una mayor equidad distributiva. El 20% más pobre llega a tener una participación de un 5.7% en el ingreso, considerando sólo el efecto de los programas sociales, en tanto que el 20% superior la reduce a un 52.8% (cuadro 4, col. 3).

La distribución de ingresos por quintiles considerando subsidios y gasto social en programas, es bastante menos regresiva que la que resulta del mercado del trabajo y de los demás ingresos autónomos de las familias. Una vez imputados al ingreso del hogar, el valor de los subsidios y de los programas sociales, se produce un mejoramiento de la participación en el ingreso del 60% de los hogares, el 20% más pobre llega a percibir el 6.1% del ingreso total de los hogares y el 20% de mayores ingresos reduce su participación en el ingreso total a un 52.2% (cuadro 4, col. 4).

Lo anterior refleja el carácter redistributivo de la política de gasto público social que en este caso no solamente tiene un efecto distributivo en términos porcentuales, sino que significa una transferencia de recursos a los estratos más pobres.

**Cuadro 4**  
**Impacto Distributivo aislado del Gasto y de la Tributación**  
**sobre el Ingreso Autónomo 1990**

| Quintil | Ingreso Autónomo | Ingreso Monetario | Ingreso + Programas Sociales | Ingreso Corregido | Ingreso - Impto. Renta | Ingreso - IVA | Ingreso Tributación |
|---------|------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|------------------------|---------------|---------------------|
|         | (1)              |                   |                              | (2)               |                        |               | (3)                 |
| 1       | 3.8              | 4.3               | 5.7                          | 6.1               | 3.9                    | 3.7           | 3.8                 |
| 2       | 8.5              | 8.8               | 9.7                          | 9.9               | 8.7                    | 8.4           | 8.5                 |
| 3       | 12.8             | 12.9              | 13.2                         | 13.3              | 13.0                   | 12.6          | 12.8                |
| 4       | 19.1             | 19.0              | 18.6                         | 18.6              | 19.4                   | 18.7          | 19.0                |
| 5       | 55.8             | 55.0              | 52.8                         | 52.2              | 55.1                   | 56.6          | 55.8                |
| Total   | 100.0            | 100.0             | 100.0                        | 100.0             | 100.0                  | 100.0         | 100.0               |

Fuente: Anexo Cuadro II.

- (1) Ingreso Monetario = Ingreso Autónomo + Subsidios Monetarios.  
(2) Ingreso Corregido = Ingreso Autónomo + Gasto Social.  
(3) Tributación = Impuesto a la renta + IVA

El impuesto a la renta por su parte, tiene un efecto levemente desconcentrador en la distribución del ingreso. Sólo considerando ese impuesto, el estrato de hogares de más altos ingresos reduce su participación en el ingreso de un 55.8% a un 55.1% (cuadro 4, col. 5).

En cambio el IVA, tal como ya se señaló es un impuesto regresivo y genera una concentración en la distribución de ingresos. El 20% de mayores ingresos pasa a tener un 56.6% del ingreso (cuadro 4, col. 6). En definitiva el análisis del impacto de la tributación en la distribución de ingresos, muestra que como resultado del pago del impuesto a la renta y del IVA la distribución de ingresos se mantiene igual que la distribución original compensándose el impacto distributivo de ambos impuestos (cuadro 4, col. 7).

Agregando el impacto del gasto social y de la tributación en la distribución de ingresos, obtenemos el ingreso total (cuadro 5), cuya distribución resulta mucho más equitativa que la original. El 20% más pobre incrementa su participación en el ingreso de un 3.8% a un 6.5%, y el 20% de mayores ingresos la reduce de un 55.8% a un 51.6%.

Al igual que resulta en la mayor parte de los estudios sobre incidencia tributaria, (ver en Shah y Whalley op. cit.), se concluye que los impuestos tienen un muy reducido efecto sobre la distribución del ingreso de los hogares, la política social en cambio, tiene un carácter fuertemente redistributivo.

El efecto neto de la acción presupuestaria fiscal es progresivo, tanto por el lado de la incidencia, ya que significa un aumento neto de los ingresos de los dos primeros quintiles

(donde se localiza la pobreza), como por el lado distributivo, ya que aumenta la participación en el ingreso del conjunto de los hogares, del 60% de los hogares de menores ingresos.

**Cuadro 5**  
**Impacto acumulativo en la distribución del Ingreso 1990**  
(porcentajes)

| <u>Quintil</u> | <u>Ingreso Autónomo</u> | <u>Ingreso Disponible</u> | <u>Ingreso Disponible -Impuestos</u> | <u>Ingreso Total</u> |
|----------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------------------|----------------------|
| 1              | 3.8                     | 4.3                       | 4.3                                  | 6.5                  |
| 2              | 8.5                     | 8.8                       | 8.9                                  | 10.1                 |
| 3              | 12.8                    | 12.9                      | 13.1                                 | 13.4                 |
| 4              | 19.1                    | 19.0                      | 19.3                                 | 18.5                 |
| 5              | 55.8                    | 55.1                      | 54.4                                 | 51.6                 |
| Total          | 100.0                   | 100.0                     | 100.0                                | 100.0                |

Fuente: Anexo Cuadro II.

b) *Incidencia distributiva global*

Lo anterior se ve reflejado en el coeficiente de Gini, que muestra el grado de concentración de la distribución de ingresos. Este coeficiente muestra una distribución del ingreso post-acción fiscal menos concentrada que aquella que se obtiene pre-acción fiscal. En el cuadro que sigue, se compara la distribución de los ingresos autónomos (con un coeficiente de Gini de 0.4883), con la distribución que se obtiene luego que se le imputan al ingreso de los hogares los subsidios monetarios. La distribución de ingresos monetarios mejora levemente, respecto de la de los ingresos autónomos, tomando el coeficiente de Gini el valor de 0.4782. Luego, se calcula este coeficiente para la distribución de los ingresos disponibles, restándole al ingreso monetario el impuesto a la renta pagado por los hogares de cada quintil. El coeficiente de Gini del ingreso disponible se reduce a 0.4721. El ingreso disponible menos impuestos indirectos muestra un coeficiente de Gini levemente superior (0.4750), reflejando la regresividad del IVA. Y finalmente, se le suman a los ingresos el valor de los beneficios percibidos por concepto de programas sociales de vivienda, educación y salud. El coeficiente de Gini para los ingresos totales toma el valor de 0.4250.

### 3. Incidencia presupuestaria por programa

Una de las mayores ventajas de la realización de encuestas a hogares para medir el consumo de bienes y servicios sociales, es que ésta hace posible analizar la incidencia de cada programa, en base a una distribución real, ya que trabajar con supuestos obliga a repartir globalmente el gasto social.

**Cuadro 6**  
**Distribución de ingresos 1990**

|   | <u>Coefficiente de Gini</u> |
|---|-----------------------------|
| <u>Efecto total:</u>  |                             |
| ingreso autónomo  | 0.4883                      |
| ingreso monetario   | 0.4782                      |
| ingreso disponible  | 0.4721                      |
| ingreso disponible-imp.   | 0.4750                      |
| ingreso total   | 0.4250                      |
| <u>Por el lado del gasto:</u>   |                             |
| ingreso autónomo  | 0.4883                      |
| ingreso monetario   | 0.4782                      |
| ingreso más programas   | 0.4419                      |
| ingreso corregido   | 0.4342                      |
| <u>Por el lado de la tributación:</u>   |                             |
| ingreso autónomo  | 0.4883                      |
| ingreso disponible  | 0.4832                      |
| ingreso menos IVA   | 0.4945                      |
| ingreso menos tributación   | 0.4868                      |
| Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Casen 1990<br>(MIDEPLAN 1993) e INE (1990). |                             |

Como se observa en el cuadro 7, la distribución de los subsidios no es la más eficiente. Tal como ya se señaló, todos ellos excepto la asignación familiar cumplen un rol asistencial, sin embargo se diluyen en el tercer, cuarto y quinto quintil, mientras que los hogares en situación de pobreza se sitúan en el primer y segundo quintil. El PASIS y SUF, subsidios creados para ayudar a los hogares en situación de extrema pobreza, deberían llegar solamente al primer quintil, sin embargo estos hogares perciben sólo el 45.5% del gasto en PASIS y el 50.8% del gasto en SUF.

Los programas de alimentación complementaria (PNAC) y de alimentación escolar (PAE), deberían estar focalizados en los estratos de menores ingresos, pero llegan a todos los quintiles. En ambos casos lo fundamental es mejorar la cobertura hacia el 20% más pobre, eliminando paulatinamente la filtración hacia otros estratos.

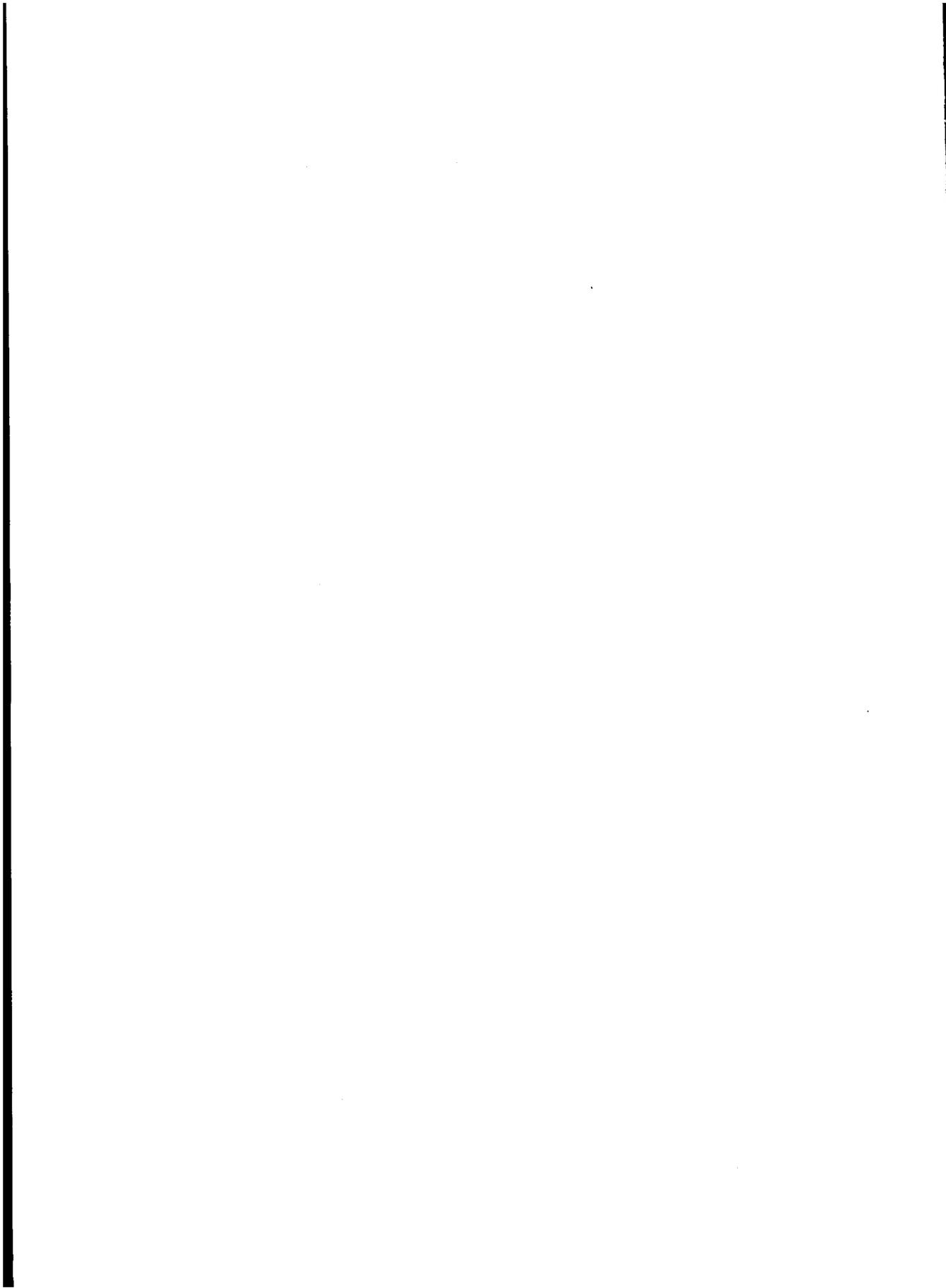
Las atenciones de salud en cambio, deben cubrir al 70% de la población chilena que se encuentra en el sistema público (la cobertura es prácticamente universal). Algo similar ocurre con los subsidios entregados a la educación parvularia, básica y media, pues más del 91% de los niños se encuentran en escuelas privadas o municipalizadas subvencionadas por el Estado.

El análisis sobre la distribución de los programas de vivienda es más complejo, puesto que los hogares han recibido la vivienda en el pasado y su situación socioeconómica ha cambiado. El subsidio habitacional se encuentra concentrado en los estratos medios, en este caso llega al grupo objetivo, pues no está diseñado para los más pobres. Las viviendas básicas y el programa de lotes con servicios en cambio, se han definido especialmente para familias en situación de pobreza. En ambos casos se han realizado diversos cambios en las bases de postulación para incrementar su focalización.

**Cuadro 7**  
**DISTRIBUCION DE LOS APORTES DE PROGRAMAS SOCIALES A HOGARES 1990**

| <u>PROGRAMAS</u>            | <u>TOTAL</u> | <u>QUINTIL DE INGRESO</u> |             |             |             |              |
|-----------------------------|--------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|                             |              | 1                         | 2           | 3           | 4           | 5            |
| <u>SUBSIDIOS MONETARIOS</u> |              |                           |             |             |             |              |
| PASIS                       | 100.0        | 45.5                      | 22.2        | 19.4        | 10          | 2.9          |
| SUF                         | 100.0        | 50.8                      | 29.3        | 13.5        | 4.8         | 1.6          |
| ASIGNACION FAMILIAR         | 100.0        | 21.6                      | 25.7        | 21.2        | 17.6        | 13.9         |
| SUBSIDIO DE CESANTIA        | 100.0        | 57.6                      | 28.3        | 7.6         | 4.5         | 2.0          |
| <b>TOTAL</b>                | <b>100.0</b> | <b>36.4</b>               | <b>24.9</b> | <b>19</b>   | <b>12.4</b> | <b>7.4</b>   |
| <u>SALUD</u>                |              |                           |             |             |             |              |
| PNAC                        | 100.0        | 38.1                      | 30.8        | 18          | 9.5         | 3.6          |
| SUBSIDIO MATERNAL           | 100.0        | 1.7                       | 4.9         | 11.1        | 19.7        | 62.6         |
| ATENCIONES DE SALUD         | 100.0        | 27.5                      | 24.7        | 22.1        | 16.9        | 8.8          |
| SUBSIDIO PREVISIONAL        | 100.0        | 5.1                       | 12.8        | 17.3        | 23.7        | 41.2         |
| COTIZACIONES                | 100.0        | 5                         | 13.5        | 20.3        | 25.6        | 35.6         |
| <b>TOTAL</b>                | <b>100.0</b> | <b>49.6</b>               | <b>34.8</b> | <b>21.2</b> | <b>6.4</b>  | <b>-12.1</b> |
| <u>EDUCACION</u>            |              |                           |             |             |             |              |
| EDUC. PARVULARIA            | 100.0        | 27.5                      | 28.8        | 20.3        | 13.7        | 9.7          |
| EDUC. BASICA                | 100.0        | 35.7                      | 26.9        | 18.1        | 12.6        | 6.7          |
| EDUC. MEDIA HUM-CIENT       | 100.0        | 23.5                      | 24.1        | 21          | 18.1        | 13.3         |
| EDUC. MEDIA TEC-PROF        | 100.0        | 25.8                      | 29.7        | 22.9        | 15.9        | 5.7          |
| PAE                         | 100.0        | 52.4                      | 27.3        | 13.2        | 5.3         | 1.8          |
| CREDITO UNIVERSITARIO       | 100.0        | 22.8                      | 15.8        | 21.8        | 20          | 19.6         |
| <b>TOTAL</b>                | <b>100.0</b> | <b>34.2</b>               | <b>26.7</b> | <b>18.6</b> | <b>13</b>   | <b>7.5</b>   |
| <u>VIVIENDA</u>             |              |                           |             |             |             |              |
| SUBSIDIO HABITACIONAL       | 100.0        | 15.8                      | 20.2        | 23.4        | 23.5        | 17.1         |
| VIVIENDA SOCIAL             | 100.0        | 29.4                      | 28.4        | 23.5        | 13.5        | 5.3          |
| LOTE CON SERVICIOS          | 100.0        | 26.8                      | 28.1        | 26.8        | 14.3        | 3.9          |
| <b>TOTAL</b>                | <b>100.0</b> | <b>20.6</b>               | <b>23.2</b> | <b>23.7</b> | <b>19.9</b> | <b>12.6</b>  |
| <b>TOTAL</b>                | <b>100.0</b> | <b>36.4</b>               | <b>27.6</b> | <b>19.6</b> | <b>12.2</b> | <b>4.2</b>   |

FUENTE: Encuesta Casen 1990 (Mideplan 1993).



## **V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA**

En el texto hemos presentado un estudio de incidencia presupuestaria efectuado para Chile. Este ejercicio ha permitido realizar una cuantificación del impacto que tuvo la acción presupuestaria fiscal en el año 1990 en el ingreso de los hogares. Hemos podido determinar que el efecto neto de la acción fiscal fue redistributivo, y genera una reducción de la concentración original de los ingresos (ingresos autónomos) del país.

Adicionalmente, el análisis de incidencia presupuestaria permite evaluar separadamente el impacto distributivo de cada programa social y de cada impuesto. La medición del análisis desagregado del presupuesto público constituye una importante herramienta de planificación y programación de la política fiscal, facilitando la evaluación del impacto de los programas y políticas en curso.

En base a los resultados que se obtienen de estos estudios se haría eventualmente posible modificar las políticas (de gasto o tributación) cuando se detecta una mala asignación de los programas sociales, o se verifica que un impuesto está teniendo un impacto no deseado.

Por otra parte, la información que se obtiene de estos estudios puede apoyar la discusión del presupuesto público año a año, (por el lado del financiamiento y del gasto) y de cada uno de sus componentes, al considerar el impacto que tendrá en el ingreso de los hogares y en la distribución de ingresos del país.

Finalmente, los estudios sobre la incidencia presupuestaria aportan un elemento central a los análisis sobre la calidad de vida de los hogares. Tal como lo mencionamos en el texto, si bien la pobreza debe ser medida como la capacidad que los hogares tienen de satisfacer las llamadas necesidades básicas con sus propios ingresos, la calidad de vida de los hogares está, entre otros elementos, relacionada con los aportes que el Estado les entrega en bienes y servicios sociales subsidiados o gratuitos, y la parte que el fisco extrae de los ingresos de las personas en el proceso de pago de impuestos y cotizaciones.

### **1. Estudios sobre incidencia del gasto**

En diversos estudios, como en el caso de Chile, se han realizado encuestas a hogares ad hoc que permiten detectar el consumo y acceso a bienes, subsidios y servicios públicos. Esta metodología presenta una serie de ventajas respecto de estudios que deben distribuir el gasto

en función del ingreso de los hogares o del número de personas que los componen, ya que permiten conocer la distribución real del consumo de bienes y servicios públicos en los distintos estratos de la población, sin realizar fuertes supuestos acerca de su asignación. Lo anterior significa un gran avance en cuanto a la calidad de la información ya que hace posible conocer el número y tipo de atenciones de salud a que accedió una familia por estrato, el número de niños que asisten a establecimientos educacionales según el nivel de ingreso de sus hogares, el tipo de vivienda y de programa habitacional al cual accedieron las familias, y el acceso a cada programa por separado de los hogares por deciles de ingreso.

Adicionalmente, las encuestas de hogares contienen información sobre la distribución geográfica del gasto, por regiones, que debería ser de gran utilidad en la evaluación y diseño de políticas y programas.

Las encuestas de hogares tienen sin embargo la limitación de que sólo permiten medir la incidencia del gasto en bienes, subsidios y servicios que pueden ser asignados en forma privada. Mantener el análisis restringido sólo estos ítemes, implica reducir la cobertura del gasto público que se está distribuyendo, pero permite mejorar sustancialmente la calidad del ejercicio. Se produce un *trade off*, en los estudios de incidencia entre cobertura de la información y confiabilidad sobre la distribución del gasto en los hogares.

Incluso el gasto social presenta partidas cuyo beneficio no conocemos a nivel de los hogares, ya que existen una serie de programas o de inversiones sociales que tienen un carácter altamente redistributivo, están dirigidos a los más pobres, y significan un gran mejoramiento en su calidad de vida, pero cuyo impacto no puede ser valorizado a nivel de los hogares.

Estos son por ejemplo: los programas de mejoramiento de la calidad de los servicios (como es en el caso chileno el programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación), programas de racionalización y eficiencia del sector público, programas de recreación y deporte, construcción de equipamiento comunitario, plazas, parques y jardines, pavimentación de calles, etc.

Desde el punto de vista de la eficiencia del gasto, una campaña de prevención de salud (cólera, sida), o de vacunación nacional, resulta mucho menos costosa que la curación de la enfermedad (este aspecto es tratado en CEPAL, 1992b), pero su impacto o incidencia en los hogares no puede ser cuantificada en una encuesta.

Otra de las limitaciones existentes en los estudios que se realizan en base a encuestas lo constituye la consideración del efecto total que tendrá el gasto en los ingresos de los hogares. Especialmente en el caso de la valorización de los gastos en educación o salud, o en general de aquellos programas que significan incrementar el horizonte de ingresos futuros de una persona en tanto constituye una inversión en capital humano. El impacto redistributivo de un subsidio asistencial puede ser muy alto, pero en el mediano y largo plazo ello puede no ser lo más eficiente para ayudar a las familias a superar la pobreza y a generar un mayor ingreso futuro. A la inversa, un programa social puede no tener un efecto redistributivo inmediato, pero su impacto en el mediano o largo plazo puede ser de enorme relevancia, como ocurre con los gastos en educación y salud (Foxley 1980).

En este caso es necesario generar una metodología que permita imputar un valor como proporción de incremento futuro del flujo de ingresos de una persona al momento de analizar el impacto redistributivo.

Otro aspecto que es necesario considerar es que en los estudios realizados sobre incidencia del gasto, se trabaja con el supuesto de que los beneficios que los programas reportan para el hogar son iguales a los costos de producción de estos bienes o servicios en el sector público (Selden y Wasylenko, op. cit.). Este problema no se presenta por supuesto, en el caso de las transferencias monetarias, en que el valor de ingreso generado para los hogares es igual a lo que el Estado paga por concepto de subsidio o transferencia.

Como lo señala Foxley (op. cit.), pueden surgir dos tipos de problemas con esta valorización del gasto. Por una parte, por el lado de la demanda, los consumidores o usuarios pueden considerar el bien o servicio poco útiles o de baja calidad, aún cuando su costo sea elevado y se impute un alto valor monetario al ingreso del hogar por ese concepto. Por otra parte, la imputación del costo de producción del bien o servicio puede esconder una subestimación de su valor real, en tanto el Estado genera economías de escala en su producción, o a la inversa, puede esconder una sobreestimación por la ineficiencia de su producción. Este aspecto también es relevado en Irarrázaval (1992), tal como se señala en el documento citado, incluso un incremento de productividad en el sector público, podría aparecer como una reducción de los beneficios percibidos por el hogar, excepto que quede perfectamente compensado por el aumento de cobertura.

Finalmente, el análisis sobre la incidencia del gasto y la evaluación acerca de su correcta o incorrecta asignación, debe considerar de qué tipo de programa se trata y a quienes éste debe efectivamente llegar, diferenciando entre:

- programas que tienen objetivos puramente asistenciales, especialmente aquellos creados para paliar situaciones de crisis y cubrir a los grupos de extrema pobreza. En Chile este es el caso de los subsidios asistenciales y de cesantía, programas de alimentación escolar, etc.). Estos programas y subsidios deben ser evaluados en función de su condición de llegar a los estratos más pobres de la población.
- programas selectivos que tienen predefinido un grupo objetivo, y buscan promover el autodesarrollo como es el caso de los programas de apoyo a la pequeña producción, capacitación laboral a mujeres y jóvenes, etc. La evaluación de estos programas debe permitir saber si están efectivamente llegando a los grupos objetivo para los cuales han sido diseñados.
- programas universales, cuya cobertura está concebida para un sector mayoritario de la población. En Chile deben ser analizados bajo esa perspectiva el gasto en atenciones salud (el 68.7% de la población pertenece al sistema público) y en subvenciones de educación (el 91% de los niños asiste a escuelas básicas subvencionadas o públicas). En estos casos el gasto es difícilmente redistribuible.
- programas no redistribuibles (pensiones y jubilaciones, subsidio maternal), en que su distribución está determinada por cotizaciones realizadas con anterioridad por el beneficiario.

## 2. Estudios sobre incidencia de la tributación

Señalaremos a continuación algunas de las limitaciones que presenta la imputación de los impuestos a los distintos estratos de ingresos, ya que en este caso también es necesario adoptar gran cantidad de precauciones frente a dos tipos de problemas, el de la evasión y de la traslación del pago de impuestos. Ambos fenómenos, pueden significar que finalmente el impacto de la tributación sea muy diferente al deseado.

La evasión está relacionada con la existencia de mercados negros, informalidad y otros elementos institucionales como la subdeclaración de ingresos altos o no declaración de ingresos. La traslación en cambio, se genera desde el momento en que el agente que paga el impuesto lo carga otro agente. Este fue tradicionalmente el caso del impuesto a las utilidades en Chile, cuya carga Foxley distribuye, en un 50% a los empresarios y un 50% a los consumidores (op. cit.).

Shah y Whalley (op. cit.) hacen una serie de sugerencias especialmente para el análisis de incidencia en países en desarrollo. Ello señalan que para conocer el impacto de los impuestos es necesario incorporar al análisis una serie de elementos institucionales tales como mercados negros e informalidad, migraciones urbano-rurales, concentración industrial y controles de precios.

El análisis de la incidencia de la tributación en el ingreso de los hogares, debe considerar que el objetivo de la política tributaria es básicamente promover un financiamiento sano y estable del gasto público, y recaudar eficientemente recursos. Adicionalmente, se le exige a un sistema tributario moderno no entorpecer el ahorro ni la inversión privados. Por lo tanto, desde el punto de vista de los estudios de incidencia presupuestaria, nos interesará analizar el impacto distributivo de los sistemas tributarios, para observar si distorsionan la distribución del ingreso resultante de los ingresos autónomos y del gasto social.

Ello, ya que estamos suponiendo que el Estado cumple su función redistributiva esencialmente a través del gasto social y que al sistema tributario no debe pedírsele que mejore la distribución de ingresos, sino que recaude recursos par el fisco, sin alterar o hacer más regresiva la distribución de los ingresos existente.

Durante la última década la prioridad de estos estudios se ha reactualizado en la medida que mientras se reduce la participación del Estado en la esfera productiva, se profundiza su rol redistributivo, y se considera que éste debe imprimirle una mayor equidad al crecimiento económico. La implementación de reformas fiscales, y la obtención de recursos estables para financiar el gasto público, así como el incremento de la eficiencia de las políticas públicas dependen en gran medida de la existencia de información oportuna y de mayor transparencia acerca de la obtención y el posterior uso de los recursos fiscales y de su impacto en los hogares y en la distribución de ingresos del país.

## Notas

<sup>1</sup> Institutos de Salud Previsional.

<sup>2</sup> Asociación de Fondos de Pensiones.

<sup>3</sup> En el caso chileno, diversos autores plantean que se produjo una fuerte reducción del gasto social cuyo impacto no debe confundirse con el de la focalización de los recursos destinados a la política social, al respecto ver Vergara, P (1990).

<sup>4</sup> Lo anterior significa que el gasto público tuvo un comportamiento más procíclico que contracíclico, en el sentido de que evolucionó de manera similar al producto y no actuó como factor compensatorio para reactivar el nivel de actividad económica y complementar el ingreso de los hogares.

<sup>5</sup> Es el caso de Chile que cuenta con un Programa de Integración al Desarrollo que se lleva a cabo por el actual gobierno democrático (MIDEPLAN 1991).

<sup>6</sup> A modo de ejemplo, en 1990 en Chile se realizó una reforma tributaria como resultado de un acuerdo de todos los sectores políticos representados en el Congreso Nacional. El objetivo de esta reforma era incrementar el gasto social a través de la obtención de mayores recursos fiscales mediante un aumento transitorio de la tasa impositiva para las utilidades de las empresas, y personas que perciben ingresos del trabajo, y del IVA cuya tasa se incrementó de un 16 a un 18%. Hasta 1993, el gasto social ha crecido en un 40% respecto del presupuesto heredado para 1990, llegando a representar un 13% del PGB. Sólo durante 1990 se suplementó el presupuesto en un 17% adicional (US\$ 600 millones), sin generar presiones inflacionarias, con lo cual se reforzó el sentido de las políticas monetaria y fiscal que apuntan prioritariamente, en el actual período, a la mantención de los equilibrios macroeconómicos.

<sup>7</sup> En Inglaterra el Central Statistical Office realiza todos los años una presentación con los resultados del impacto del gasto público y los impuestos en la distribución del ingreso de los hogares clasificados por quintiles y deciles (ver CSO, 1992).

<sup>8</sup> En el caso de Chile resulta de extrema relevancia realizar este ejercicio, según la información que entregan las encuestas (CEPAL 1990 y 1991, y MIDEPLAN 1992), en 1990 habían en Chile más de 5 millones de personas en situación de pobreza, pues con su ingreso autónomo no lograban satisfacer las necesidades de alimentación, vivienda, salud y educación. Pero el Estado provee salud y educación en forma gratuita y viviendas básicas a los más pobres, con lo cual complementa el ingreso autónomo de los hogares. En definitiva, la mayor parte de las personas en situación de pobreza en Chile, logran satisfacer el conjunto o parte de las necesidades básicas, no con sus propios ingresos pero sí con el aporte del Estado.

<sup>9</sup> La revisión de estos estudios se encuentra en el documento en mimeo de CEPAL (1993).

<sup>10</sup> En MIDEPLAN (1993) se encuentra detallada la metodología de valorización del consumo de los hogares de educación, salud y vivienda.

<sup>11</sup> Se han considerado formales las siguientes categorías de trabajadores: profesionales y técnicos que trabajan por cuenta propia, empleadores, empleados y obreros de empresas productoras de bienes de más de cinco personas, y de empresas productoras de servicios y comercio de más de cinco personas que tienen contrato de trabajo.

<sup>12</sup> Se ha utilizado la información de base de la encuesta Casen de 1990.

<sup>13</sup> El impuesto a la renta grava proporcionalmente los ingresos del trabajo, de acuerdo a una escala de 6 tramos. De los resultados anteriores se concluye que los trabajadores del primer quintil se encuentran todos exentos de pago, en el segundo quintil existe una proporción no relevante de trabajadores en el segundo tramo (0.0025 % de los trabajadores) que paga un 5% de impuesto, en el tercer quintil, un 0.1% de los trabajadores se encuentra en el segundo tramo de ingreso sujeto al 5% de impuesto. En el cuarto quintil este porcentaje sube al 11.7% , y sólo en el quinto quintil de ingreso de los hogares encontramos trabajadores que se sitúan en los tramos 3,4,5 y 6 del impuesto a la renta y pagan por consiguiente tasas de 15%, 25%, 35% y 50% de impuesto.

<sup>14</sup> Se trabajó con la información proporcionada por la "IV Encuesta de Presupuestos Familiares" realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 1988.

<sup>15</sup> Una presentación de este tipo puede encontrarse en Infante y Revoredo (1992), página 16, sección C.

<sup>16</sup> En pesos los subsidios monetarios significan \$ 3.450 para los hogares más pobres que tienen un ingreso de \$25.175 y \$701 para los hogares del tramo superior cuyo ingreso autónomo era de \$370.285 (Anexo estadístico).

<sup>17</sup> En pesos, el aporte por concepto de programas sociales representa \$14.875 para el estrato más pobre y \$ 872 para el estrato de más altos ingresos (Anexo estadístico).

<sup>18</sup> Existe una filtración de gasto social hacia los quintiles superiores, pero ello debe ser analizado dependiendo de la función que cumple cada programa (sección 3).

<sup>19</sup> El 34% de los hogares del país se encontraban en situación de pobreza en 1990.

<sup>20</sup> El impuesto a las empresas (primera categoría) y el impuesto a la renta de los asalariados (segunda categoría) son descontados del impuesto global complementario que es cancelado una vez al año por todos los perceptores de ingresos.

<sup>21</sup> La exención del IVA a estos dos servicios no significa, como veremos más adelante, que este impuesto se haga menos regresivo, si bien los estratos más pobres gastan proporcionalmente más que el promedio en locomoción colectiva (un 11.6% el primer quintil, un 12% el segundo quintil v/s un 6.8% el promedio de los hogares), destinan un porcentaje inferior de su gasto a arriendo (un 5% el primer y segundo quintil respectivamente v/s un 9.1 % el promedio de los hogares) (Fuente: INE 1990).

<sup>22</sup> El 20% de más altos ingresos paga \$10.465 mensuales de impuesto a la renta, el 20% siguiente \$81 y los restantes hogares de los demás quintiles en promedio pagan cero.

<sup>23</sup> Ello significa un pago de \$3779 al mes de los hogares del I quintil y \$44.599 los del V quintil (Anexo estadístico).

## BIBLIOGRAFÍA

ALTIMIR, O. y BARBERA, M. (1991) "Tributación y equidad en América Latina. Un ejercicio de evaluación cuantitativa", División de Desarrollo Económico " Documento de Trabajo # 9, CEPAL.

ARELLANO, J. P. (1981) "El gasto público social y sus beneficiarios en América Latina, CIEPLAN, Estudios #58, Santiago, Chile.

CENTRAL STATISTICAL OFFICE (1992) "The effects of taxes and benefits on household income, 1989, en "Economic Trends", # 459, January, London, UK.

CEPAL (1990) "Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987", Santiago.

CEPAL (1990) "Gasto público social en América del SUR en los años ochenta: Un análisis introductorio", Santiago, Chile.

CEPAL (1990b) "El gasto público corriente y el gasto de capital en servicios sociales: Un análisis cuantitativo de los países sudamericanos en los ochenta", Santiago, Chile.

CEPAL (1991) "La pobreza en Chile en 1990", Santiago.

CEPAL (1992) "Focalización y pobreza: nuevas tendencias en la política social", documento preparado para la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza, M. Schkolnik, Santiago, Chile.

CEPAL (1992b) "Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado", Santiago, Chile.

CEPAL (1993) "Alternativas metodológicas para la realización de estudios de incidencia fiscal en América Latina", borrador de discusión, E. de Gropello, División de Desarrollo Económico.

FOXLEY, A., ANINAT, E. y ARELLANO, J. P. (1980) "Las desigualdades económicas y la acción del Estado", Fondo de Cultura Económica, México.

GIL DIAZ, F. (1986) "The incidence of taxes in Mexico: A before and after comparison", en The political economy of income distribution in Mexico", Edited by Aspe and Sigmund, New York, London.

ILPES, B. M. (1990) "La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social", documento preparado para el Seminario sobre descentralización fiscal y banco de proyectos, R. Franco, Santiago, Chile.

INE (1990) "IV Encuesta de presupuestos familiares. Diciembre 1987-Noviembre 1988", Santiago.

INFANTE, R. y REVOREDO, C. (1992) "Gasto social y nivel de ingreso de las familias pobres", documento presentado al Seminario Final del Proyecto Regional Políticas para pagar la Deuda Social, PREALC/PNUD, Viña del Mar, 1992.

IRARRAZAVAL, I. (1992) "El impacto del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos", ILPES, OEA, Santiago, Chile.

LERDA, J. C. (1993) "Notas metodológicas sobre los estudios de incidencia

MIDEPLAN (1991) "Un proceso de integración al desarrollo. Informe Social 1990-91", Santiago, Chile.

MIDEPLAN, (1992) "Avanzando en Equidad. Un Proceso de Integración al Desarrollo: 1990-1992", Santiago, Chile.

MIDEPLAN (1992) "Población, salud, vivienda, educación, empleo y pobreza. CASEN 1990", Santiago, Chile.

MIDEPLAN-UNICEF (1993) "La impresión de las cifras. Niños, mujeres, jóvenes y adultos mayores", Santiago de Chile.

MIDEPLAN (1993) "Programas Sociales: Su impacto en los hogares Chilenos. CASEN 1990", Santiago de Chile (en prensa).

MUJICA, P. y LARRAÑAGA, O. (1991) "Políticas Sociales y Distribución del Ingreso en Chile; ILADES/Georgetown University, Santiago, Chile.

HAINDL, E., BUDINICH, E., IRARRAZAVAL, I. (1989) "Gasto Social Efectivo, Un Instrumento que Asegura la Superación Definitiva de la Pobreza Crítica; Odeplan, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

PETREI, A. H. (1987) "El gasto público social y sus efectos distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina", serie documentos # 6, ECIEL, Río de Janeiro, Brasil.

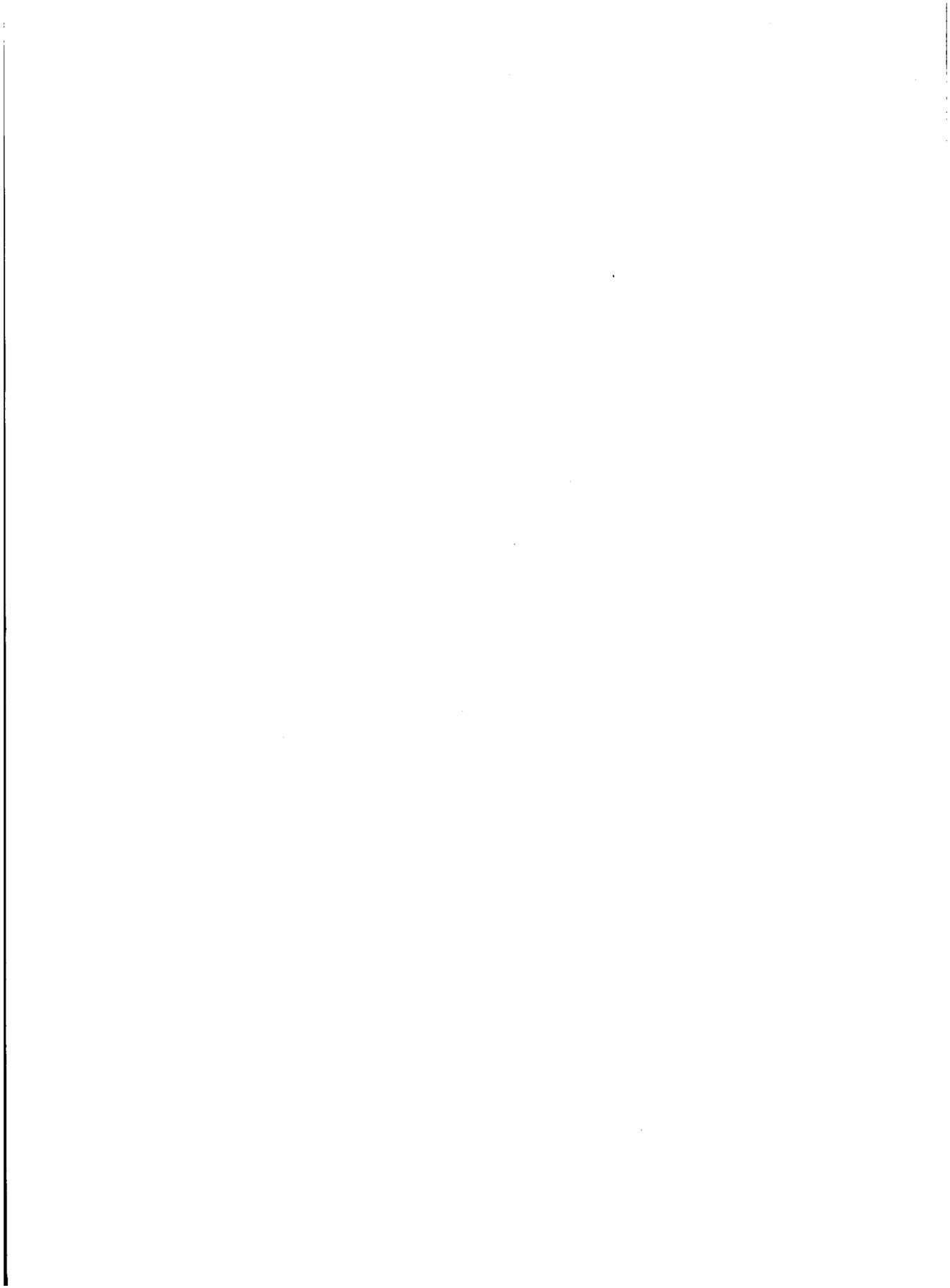
SANTIÈRE, J.J. (1993) "Asignación de la carga impositiva por niveles de ingreso, e incidencia presupuestaria neta", documento preparado para el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

SCHKOLNIK, M. y RIQUELME, L. E. (1991) "Evolución de las políticas sociales en Chile 1920-1991", Santiago, MIDEPLAN.

**SELDEN, T. WASYLENKO, M. (1992) "Benefit Incidence Analysis in Developing Countries", Working Papers, World Bank**

**SHAH, A., WHALLEY, J. (1992) "Tax incidence Analysis of developing countries: An alternative view", Word Bank Economic Review, vol. 5, septembter 1991, number 3.**

**VERGARA, P. (1990) "Políticas hacia la extrema pobreza en Chile: 1973-1988", FLACSO, Chile.**



**ANEXO ESTADÍSTICO**

Vertical line on the left side of the page.

**Cuadro I**  
**Cálculo del IVA Pagado por los Hogares: 1990**  
(Pesos \$)

| Quintil | Ingreso<br>Autónomo | Consumo | Consumo<br>Afecto | Monto<br>IVA |
|---------|---------------------|---------|-------------------|--------------|
| 1       | 25175               | 25175   | 20996             | 3779         |
| 2       | 56709               | 56709   | 47012             | 8462         |
| 3       | 85219               | 85219   | 71158             | 12808        |
| 4       | 126553              | 126553  | 105545            | 18998        |
| 5       | 370285              | 292526  | 247770            | 44599        |
| Total   | 663941              | 568182  | 492480            | 88646        |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1990, elaborada y procesada por el Departamento de Planificación y Estudios Sociales de MIDEPLAN, y IV Encuesta de Presupuestos Familiares, INE.

**Cuadro II**  
**Ingreso Promedio Mensual de los Hogares: 1990**  
(Pesos \$)

| Quintil | Ingreso<br>Autónomo | Ingreso<br>Monetario | Ingreso<br>Disponibile | Ingreso<br>Disponibile<br>-Impuestos | Ingreso<br>Total |
|---------|---------------------|----------------------|------------------------|--------------------------------------|------------------|
| 1       | 25175               | 28625                | 28625                  | 24846                                | 39721            |
| 2       | 56709               | 59070                | 59070                  | 50608                                | 61937            |
| 3       | 85219               | 87020                | 87019                  | 74211                                | 81931            |
| 4       | 126553              | 127725               | 127644                 | 108646                               | 113244           |
| 5       | 370285              | 370986               | 360521                 | 315922                               | 316794           |
| Total   | 663941              | 673426               | 662879                 | 574233                               | 613627           |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1990, elaborada y procesada por el Departamento de Planificación y Estudios Sociales de MIDEPLAN y IV Encuesta de Presupuestos Familiares, INE.

**Cuadro III**  
**Incidencia del Gasto y de la Tributación: 1990**  
(Pesos \$)

| Quintil      | Subsidios<br>Monetarios | Programas<br>Sociales | Total<br>Gasto | Impuesto<br>Renta | IVA          | Tribut.<br>Total |
|--------------|-------------------------|-----------------------|----------------|-------------------|--------------|------------------|
| 1            | 3450                    | 14875                 | 18325          | 0.0               | 3779         | 3779             |
| 2            | 2361                    | 11329                 | 13690          | 0.0               | 8462         | 8462             |
| 3            | 1801                    | 7720                  | 9521           | 0.6               | 12808        | 12809            |
| 4            | 1172                    | 4598                  | 5770           | 81.0              | 18998        | 19079            |
| 5            | 701                     | 872                   | 1573           | 10465.0           | 44599        | 55064            |
| <b>Total</b> | <b>9485</b>             | <b>39394</b>          | <b>48879</b>   | <b>10546.6</b>    | <b>88646</b> | <b>99193</b>     |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1990, elaborada y procesada por el Departamento de Planificación y Estudios Sociales de MIDEPLAN, y IV Encuesta de Presupuestos Familiares, INE.

### SERIE POLITICA FISCAL\*

- | Nº | Título:   |
|----|---|
| 1  | "UN MARCO ANALÍTICO-CONTABLE PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA" (LC/L.489)       |
| 2  | "AMÉRICA LATINA: LA POLÍTICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)                                       |
| 3  | "LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA: TÓPICOS DE INVESTIGACIÓN" (LC/L.529)                               |
| 4  | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)                       |
| 5  | "POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)           |
| 6  | "AJUSTE MACROECONÓMICO Y FINANZAS PÚBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)                                   |
| 7  | "LA POLÍTICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)   |
| 8  | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)            |
| 9  | "DETERMINANTES DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1) |
| 10 | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO" (1980-1989) (LC/L.622)                     |
| 11 | "DETERMINANTES DEL DÉFICIT Y POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)       |
| 12 | "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)                  |
| 13 | "EL DÉFICIT PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)            |
| 14 | "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO 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 POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
- 16 "LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "ORIENTACIONES PARA LA ARMONIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS INTERNOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS EN EL MERCOSUR" (LC/L.646)
- 19 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMÍA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACIÓN AL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PERÚ: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DÉFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DÉFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADE DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DÉFICIT 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 POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLÍTICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONÓMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLÍTICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA ECONÓMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLÍTICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)

- 36 "POLÍTICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCIÓN: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASIÓN TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MÉXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)\*\*
- 45 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)\*\*
- 46 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)\*\*
- 47 "COORDINACIÓN DE LA IMPOSICIÓN GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACIÓN Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)\*\*
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)\*\*
- 49 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)\*\*
- 50 "LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)

---

\*\* Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DE CONTRI-  
BUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE PENSIONES  
CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL" (LC/L.818)
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE  
COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)
- 55 "A EVASÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)
- 56 "LA MODERNIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN ADUANERA COLOMBIANA Y EL  
CONTROL A LA EVASIÓN FISCAL" (LC/L.828)
- 57 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE CHILE" (LC/L.823 y  
LC/L.823/Add.1)""
- 58 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE  
CONCEPCIÓN, REGIÓN DEL BIO BIO, CHILE" (LC/L.824)""
- 59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL" (LC/L.825)""
- 60 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA" (LC/L.831)""
- 61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMERICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO  
BRASIL" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1)""
- 62 "LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA: LA EXPERIENCIA CUBANA" (LC/L.  
860)""
- 63 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NICARAGUA" (LC/L.866)""
- 64 "FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTIÓN MACROECONÓMICA"  
(LC/L.888)
- 65 "LAS POLÍTICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1992" (LC/L.889)
- 66 "POLÍTICA FISCAL, ESTABILIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: LA  
EXPERIENCIA DE MÉXICO, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "CASOS DE ÉXITO DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE: 1980-1993"  
(LC/L.891)
- 68 "LECCIONES SOBRE REFORMAS FISCALES EN ARGENTINA: 1990-1993"  
(LC/L.892)
- 69 "CASOS DE ÉXITO EN POLÍTICA DE INGRESOS Y GASTOS: LA EXPERIENCIA  
MEXICANA, 1980-1993" (LC/L.893)

- 70 "EXPERIENCIAS SOBRE LA POLÍTICA FISCAL EN BOLIVIA: 1980-1993"  
(LC/L.912 y LC/L.912/Add.1)
- 71 "CASOS DE ÉXITO DE REFORMAS FISCALES EN COLOMBIA: 1980-1992"  
(LC/L.913)
- 72 "DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA" (LC/L.916)™
- 73 "CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE CRÉDITO TERRITORIAL Y DETERMINAN-  
TES DE LA DEMANDA: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.917)™
- 74 "DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-FINANCIERA EN FRANCIA" (LC/L.918)™
- 75 "ESTABILIZACIÓN, TIPO DE CAMBIO REAL E INGRESOS FISCALES"  
(LC/L.941)
- 76 "ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN EL IVA EN CHILE: 1980-1993"  
(LC/L.942)
- 77 "IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: ASPECTOS  
METODOLÓGICOS" (LC/L.943)
- 78 "INCIDENCIA IMPOSITIVA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS. UN MODELO DE  
EQUILIBRIO GENERAL COMPUTADO PARA LA ARGENTINA" (LC/L.945)
- 79 "LOS MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE EN ANÁLISIS DE  
INCIDENCIA FISCAL" (LC/L.951)
- 80 "FUENTES DE INFORMACIÓN PARA ASIGNAR LOS IMPUESTOS Y LOS GASTOS  
PÚBLICOS POR ESTRATOS DE INGRESO" (LC/L.952)
- 81 "DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL"  
(LC/L.953)
- 82 "RESEÑA DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA FISCAL: ASPECTOS METODOLÓGI-  
COS" (LC/L.954)
- 83 "ESTUDIO DE INCIDENCIA PRESUPUESTARIA: EL CASO DE CHILE"  
(LC/L.955)





|



