

**EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO  
Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE,  
1978-1987**

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



**NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1990**

LC/L.563  
Julio de 1990

Este trabajo fue preparado por el señor Osvaldo Larrañaga, del Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES) en el marco del Proyecto Regional CEPAL- PNUD de Política Fiscal. Las opiniones expresadas en este estudio, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

El autor agradece los comentarios de los señores Oscar Altimir, Nicolás Eyzaguirre, Gunther Held, Juan Carlos Lerda, Manuel Marfán, Jorge Marshall, Joseph Ramos, José Yañez y Roberto Zahler a una versión anterior de este trabajo.

## INDICE

	<i>Página</i>
PREFACIO . . . . .	5
I. INTRODUCCION . . . . .	7
II. CUANTIFICACION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO . . . . .	9
1. Cobertura y definición del déficit del sector público . . . . .	9
2. Fuentes de información . . . . .	10
3. Cuantificación del déficit del sector público . . . . .	12
III. DESCOMPOSICION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO . . . . .	21
1. Metodología de descomposición . . . . .	21
2. Descripción de las partidas a descomponer y de las variables de política fiscal activas y pasivas . . . . .	23
3. Descomposición del déficit del sector público . . . . .	30
IV. LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1978-1987 . . . . .	39
1. El entorno macroeconómico . . . . .	39
2. Política fiscal, presupuesto público y variables macroeconómicas . . . . .	41
3. La reforma previsional . . . . .	43
4. La reforma tributaria . . . . .	44
5. Las privatizaciones . . . . .	45
6. Las operaciones cuasifiscales . . . . .	46
7. El endeudamiento del sector público . . . . .	49
V. CONCLUSIONES . . . . .	51
Notas . . . . .	52
BIBLIOGRAFIA . . . . .	55
Anexo 1 . . . . .	57
ANEXO ESTADISTICO . . . . .	61

## PREFACIO

El presente documento forma parte de los estudios de casos del Proyecto de Política Fiscal que constituye el módulo I ("Evaluación Prospectiva de los Procesos de Ajuste, Estabilización y Desarrollo") del Proyecto Regional conjunto CEPAL-PNUD, RLA/87/003, denominado "Identificación de Opciones de Políticas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de América Latina".

En el documento se procede a la medición y descomposición del déficit del sector público chileno durante el período 1978-1987, así como a un análisis cualitativo de la política fiscal durante el período señalado. La medición del déficit incorpora al gobierno general y a las empresas públicas, efectuándose también una estimación de la contribución que el sector público financiero realiza al déficit global. La descomposición del déficit tiene por objetivo cuantificar el impacto que sobre la evolución del déficit han tenido variables de política fiscal activas y pasivas. Con relación al análisis de la política fiscal durante el período, se hace especial referencia a los temas de la reforma tributaria, reforma previsional, privatizaciones, operaciones cuasifiscales, y acumulación de deuda pública.

## I. INTRODUCCION

La economía chilena es normalmente señalada como uno de los casos de ajuste exitoso luego de la crisis de 1982. En efecto, entre 1984 y 1988, el producto interno bruto (PIB) de América Latina creció a una tasa media de 2.9%, en tanto que alcanzó a un 5.1% en el caso de Chile. Es también notable la diferencia en la tasa media de inflación para el mismo período. Mientras la tasa media de inflación en la economía chilena fue de 20% entre 1984 y 1988, el promedio de América Latina en el mismo período muestra una cifra de 240%.

Este desempeño exitoso de la economía chilena a partir de 1984 fue precedido por una fuerte caída del PIB entre 1982 y 1983, la que en términos acumulados llegó a un 13.5%. En estos años también ocurre una reducción en el PIB promedio de América Latina, de menor magnitud que la experimentada por Chile. La caída acumulada del PIB en el conjunto de la región alcanzó a un 3.8% en los años señalados.

Sin duda, hubo una serie de determinantes —internos y externos— en el desempeño de la economía chilena durante el período en cuestión. Entre ellos tuvo un papel importante el manejo de la política fiscal, siendo una de las manifestaciones más relevantes de la crisis del financiamiento externo a comienzos de los años 80. Una parte significativa de la transferencia de recursos al exterior incidió, directa o indirectamente, sobre el sector público. A ello se agrega el aumento del déficit como resultado de la recesión interna (Marshall y Schmidt-Hebbel, 1988b). Chile no es una excepción en este aumento generalizado del déficit del sector público.

Dos diferencias importantes en la evolución del déficit público chileno son, en primer lugar, la holgura financiera que tenía el sector público en Chile a comienzos del período. En 1979 y 1980 existía un superávit en las finanzas del sector público que alcanzaba a un 3% del PIB en promedio. En segundo término, la diferencia se refiere a la tendencia sostenida a reducir el déficit público a partir de 1985. En el caso de América Latina, en cambio, ocurre un aumento en el déficit público entre 1986 y 1987 (Marshall y Schmidt-Hebbel, 1988b).

Con el objetivo de analizar la relación entre la política fiscal y el desempeño macroeconómico en Chile, en este trabajo se estudia la evolución de la política fiscal en Chile entre 1978 y 1987. Para este efecto se procede a cuantificar correctamente el déficit del sector público y a medir el impacto de los cambios en las variables del entorno externo sobre el déficit y las respuestas de la política fiscal ante tales cambios.

Luego de esta introducción, en el capítulo II se presenta una medición del déficit del sector público consolidado para el período 1978-1987. Dicha estimación considera al gobierno general, a la totalidad de las empresas públicas —empresas del Estado, empresas CORFO y CODELCO— y al sector público financiero. Se trata de la primera medición efectuada en Chile para el sector público globalmente definido. Los resultados obtenidos son sustancialmente diferentes a los que habitualmente se publican en razón de las operaciones cuasifiscales emprendidas por el Banco Central durante el período.

En el capítulo III, se procede a aplicar la metodología desarrollada por Marshall y Schmidt-Hebbel (1988 b). Esta trata de la descomposición contable del déficit del sector público en términos de las variables de política fiscal activa y pasiva. El primer grupo de variables se refiere a las que están bajo el control directo de la autoridad económica encargada de las finanzas públicas; el segundo grupo está compuesto por las variables del entorno macroeconómico —interno y externo— que inciden directamente en las cuentas del presupuesto del sector público. La metodología permite entonces explicar las fluctuaciones experimentadas por el déficit público en términos de respuesta a acciones deliberadas de la autoridad económica o como simple reflejo de las condiciones generales de la economía.

En el capítulo IV del trabajo se presenta un análisis cualitativo de los principales aspectos de la política fiscal durante el período. De esta manera se estudia la relación entre política fiscal, déficit del presupuesto y actividad económica; la reforma previsional; la reforma tributaria; el proceso de privatizaciones; las operaciones cuasifiscales del Banco Central, y el endeudamiento interno y externo del sector público chileno.

Las principales conclusiones del trabajo se presentan en el capítulo V. También se agregó un anexo con las estadísticas de los procedimientos de medición y descomposición.

## II. CUANTIFICACION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO

En esta sección se cuantifica el déficit del sector público consolidado de Chile entre 1978 y 1987. Para este efecto se realizó el cálculo del déficit para el sector gobierno general, y para el sector de empresas públicas. Se procedió luego a la consolidación del sector público no financiero. Finalmente, se realiza una estimación de la contribución efectuada por el sector público financiero al déficit global.

### 1. Cobertura y definición del déficit del sector público

Uno de los elementos centrales en la medición correcta del déficit del sector público consiste en cubrir adecuadamente la totalidad de las instituciones del sector.<sup>1</sup> En este trabajo se define el sector público consolidado como aquel que integra los subsectores gobierno general, empresas públicas y entidades financieras públicas.

En el caso de Chile, el gobierno general comprende al gobierno central (ministerios y agencias centralizadas), las instituciones de seguridad social, las municipalidades y las agencias gubernamentales descentralizadas.

El sector de empresas públicas incluye la totalidad de las empresas productivas que pertenecen al sector público. Se pueden distinguir tres grupos de empresas públicas. En primer término se encuentran las empresas creadas por ley y que dependen de los diferentes ministerios sectoriales. En 1987, este grupo comprendía a 16 empresas, siendo las más importantes de ellas, ENAP (producción, refinería y comercialización de petróleo y combustibles), ENAMI (minería) y EMPORCHI (administración portuaria). El segundo grupo comprende a las empresas que están constituidas como sociedades autónomas y dependen de CORFO. Estas empresas poseen capital accionario y pueden, eventualmente, ser de carácter mixto. Dentro de este grupo, se consideran empresas públicas aquellas en las que el Estado posea más del 51% del capital accionario. En tercer término, está la Corporación del Cobre (CODELCO), que es la empresa más grande del país.

El sector público financiero comprende al Banco Central y al Banco del Estado. Si bien el Banco Central está encargado de la

política monetaria y cambiaria, también ha tenido a su cargo la implementación de medidas cuasifiscales. Es por ello que su inclusión en la medición del déficit del sector público tiene gran importancia. El Banco del Estado, en cambio, cumple más cercanamente las funciones tradicionales de la actividad bancaria.

De esta manera, el trabajo incluye la totalidad del sector público chileno. Sin embargo, debido a ciertas limitaciones de información, las operaciones cuasifiscales del sector público financiero fueron cubiertas sólo parcialmente.

El déficit del sector público corresponde a la diferencia entre gastos e ingresos (corrientes y de capital) que caracterizan a la gestión financiera del sector público durante un período determinado. El ahorro público corresponde a la diferencia entre ingresos y gastos corrientes. La contrapartida del déficit corresponde a la acumulación neta de pasivos en que el sector público incurre para financiar el citado déficit. Todas las cifras se presentan en términos porcentuales al PIB el déficit así medido recibe el nombre de "necesidades de financiamiento del sector público (NFSP)". En el caso de Chile, las estadísticas del sector público, en general, no consideran dentro del déficit los reajustes a la que está sujeta la deuda pública interna. En este sentido, el concepto de déficit con el cual se trabaja corresponde más bien al "déficit operacional del sector público" (DOSP), el que se define como el total de gastos corrientes y de capital —excluidos el pago de reajustes de la deuda pública interna— menos el total de ingresos corrientes y de capital. Esta definición para el déficit es la que se adopta en el presente trabajo. Para una discusión de las diferentes medidas del déficit y sus implicancias macroeconómicas véase, Marshall y Schmidt-Hebbel (1998 b).

## 2. Fuentes de información

Para la medición del déficit del sector público no financiero —gobierno y empresas públicas— la información proviene básicamente de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), organismo dependiente del Ministerio de Hacienda. Desafortunadamente, de esta fuente sólo fue posible obtener información desagregada para el período 1978-1985. Para los años 1986 y 1987 sólo se dispuso de información agregada, ello limitó el ejercicio de descomposición para el período 1978-1985.

Una fuente de información alternativa para las cifras de ingresos y gastos del sector público corresponde a los *Informes y Estados de la Gestión Financiera de la Tesorería y del Sector Público*, elaborados por la Contraloría General de la República. Esta fuente se encuentra disponible para todo el período, pero no abarca a parte importante de las empresas públicas —empresas CORFO y CODELCO— no siendo además poco homogénea respecto de las cifras entregadas por la DIPRES.

En estas condiciones, se ha privilegiado la mayor cobertura institucional que se obtiene con las cifras de DIPRES, aun con el costo de restar dos años al análisis más detallado. El costo analítico



que ello supone es relativamente menor si se considera que los años no cubiertos —1986 y 1987— representan un período de relativa estabilidad en la política fiscal y de continuidad en las condiciones macroeconómicas internas y externas.

Otras fuentes de información utilizadas fueron:

a) Información proveniente del Banco Central <sup>2</sup> para descomponer los intereses pagados por el sector público en sus componentes internos y externos. La información original de la DIPRES contiene el monto global de los intereses pagados por el gobierno y por las empresas, sin distinguir entre los componentes que corresponden a la deuda interna y a la externa.

b) Como la información de DIPRES considera el total de los impuestos indirectos, se utilizaron los *Informes de la Gestión Financiera del Estado*, elaborados por la Contraloría General de la República, para calcular la recaudación tributaria proveniente de los impuestos indirectos (IVA) que gravan a los productos importados.

c) De los estados de resultado de las empresas respectivas se obtuvieron las ventas de las empresas públicas, productoras de bienes transables. Para tal efecto, se consideraron como transables a las siguientes empresas públicas: CAP, ENAMI, ENAP, ENACAR, SOQUIMICH y IANSA. No se dispuso de información para la mayoría de estas empresas durante los años 1978 y 1979.

d) Para el cálculo de la contribución del sector financiero al déficit público se utilizaron los estados de balance y de resultado del Banco Central y del Banco del Estado. En el cálculo de las operaciones cuasifiscales se usaron adicionalmente informes de la Superintendencia de Bancos y Sociedades Financieras y los trabajos de Arellano (1984), Larroulet (1987) y Eyzaguirre (1986).

Para el sector público financiero fue necesario recurrir a la información de los balances y de los estados de resultado del Banco Central y del Banco del Estado. Como se ha señalado, estas instituciones son de especial importancia para el estudio de la política fiscal debido a la magnitud de las operaciones cuasifiscales emprendidas por el Banco Central a partir del año 1982. El problema presente en el tratamiento de este sector es que la contabilidad bancaria sigue el criterio de base patrimonial, presentándose dificultades en el proceso de consolidación con el resto del sector público, particularmente si existen cambios significativos en la valoración de los activos y pasivos del Banco Central.<sup>3</sup>

La magnitud de las operaciones cuasifiscales emprendidas por éste queda de manifiesto en las cuentas del balance y del estado de resultados del mismo. Esta información se presenta en forma detallada en la sección 6 del capítulo IV del trabajo. Es precisamente la importancia cuantitativa de las cifras —así como la relevancia que dentro de las operaciones bancarias posee el criterio contable de base patrimonial— lo que no sugiere efectuar un intento de consolidación global con el resto del sector público.

### 3. Cuantificación del déficit del sector público

A continuación se presentan los principales resultados del cálculo del déficit del sector público para el periodo 1978-1987. Los detalles del cálculo aparecen en las tablas A-1, A-2, A-3 y A-4 del anexo estadístico.

#### a) *El gobierno general*

La información pertinente al déficit del gobierno general se resume en el cuadro 1 y en el gráfico 1. Información más detallada se puede ver en la tabla A-2 del anexo estadístico.

Como puede observarse en el gráfico 1, hay tres periodos claramente definidos. Durante 1978-1981, el gobierno presenta una saludable condición financiera medida en términos del superávit y del ahorro generado. La situación se altera en el segundo periodo, 1982-1985, en el que ambas magnitudes son negativas. Finalmente, los años 1986 y 1987 marcan una fase de recuperación de las finanzas del gobierno general.

Los citados periodos coinciden con las etapas macroeconómicas de "boom" (1978-1981), "crisis" (1982-1984) y "recuperación" (1985 en adelante) que caracterizan a la economía chilena durante estos años. (Véase la sección 1 del capítulo IV.)

Las cifras del cuadro 1 indican que el deterioro de la situación financiera que el gobierno general experimenta a partir de 1981 —y que se agrava a contar de 1982— se explica tanto por caídas en sus ingresos corrientes como por aumentos en sus gastos corrientes. La cuenta de capital del gobierno general presenta oscilaciones menos pronunciadas que la cuenta corriente.

En el cuadro 2 se presentan las cifras estilizadas de los principales determinantes que están detrás de la evolución de los ingresos y egresos del gobierno.

De esta manera, los principales factores que están detrás de la evolución de los ingresos corrientes del gobierno son los impuestos directos e indirectos y los ingresos previsionales. Resulta evidente al observar las cifras del cuadro 2 que parte fundamental de la caída que experimentan los ingresos del gobierno a partir de 1981 tiene como explicación el deterioro de la recaudación por concepto de impuestos directos e ingresos previsionales. La caída en estos ítems obedecen a razones de tipo estructural o de largo plazo, en la medida que reflejan el resultado de las reformas tributaria y previsional implementadas durante estos años. Un análisis detallado de estas reformas se encuentra en las secciones 3 y 4 del capítulo IV.

Por otra parte, la evolución de los ingresos corrientes del gobierno obedece también a la presencia de factores cíclicos, los que se reflejan principalmente detrás de la evolución mostrada por los impuestos indirectos, y en particular, los impuestos ligados al comercio exterior.

Cuadro 1

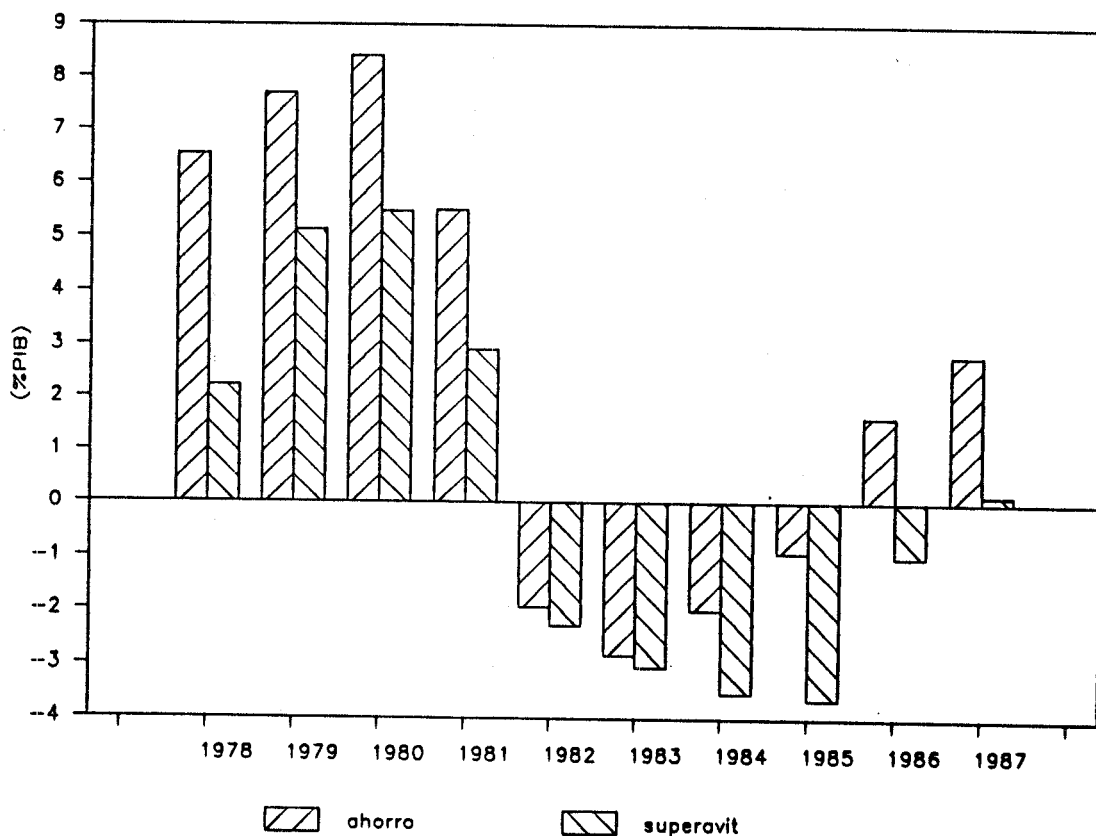
## OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL (%PIB)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Ingresos Corrientes	33.23	32.47	32.90	32.12	29.94	27.69	28.73	28.62	28.18	28.71
Gastos Corrientes	26.68	24.77	24.49	26.62	31.89	30.53	30.74	29.55	26.56	25.91
Ahorro	6.55	7.70	8.41	5.50	-1.95	-2.84	-2.01	-0.93	1.62	2.80
Ingresos de Capital	1.10	2.21	1.71	2.78	7.46	4.00	3.21	3.00	3.43	3.67
Gastos de capital	1.92	1.57	2.03	2.85	5.69	2.09	2.46	2.61		
Formación de capital	3.51	3.21	2.60	2.52	2.11	2.12	2.27	3.10	6.06	6.32
Superavit	2.22	5.13	5.49	2.91	-2.29	-3.05	-3.53	-3.64	-1.01	0.15

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Nota: Para 1986 y 1987 el ítem formación de capital incluye a los gastos de capital

grafico 1: gobierno general



Cuadro 2

EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES ITEMS DEL PRESUPUESTO  
DEL GOBIERNO

Items	1979	1982	1985
Impuestos directos	7.2	5.7	3.7
Impuestos indirectos	13.3	13.8	17.1
Ingresos previsionales	5.3	3.3	2.4
Gastos seguridad social	7.0	10.8	9.0
Transf. y subsidios	3.9	9.1	8.0
Salarios	9.1	7.8	5.9
Intereses pagados	1.2	0.6	3.2

Fuente: Tabla A-2 del anexo.

Nota: Las cifras corresponden a porcentajes del PIB de cada año.

Los gastos corrientes del gobierno experimentan un fuerte incremento a partir de 1982 para luego descender a partir de 1986. De las cifras del cuadro 2 se desprende la responsabilidad que en este incremento le caben a los ítems seguridad social y subsidios y transferencias a privados. El alza experimentada por dichas cuentas recogería un importante elemento anticíclico, en la medida que en ellas se incorporan gastos —tales como los programas especiales de empleo y los subsidios de cesantía— que tienden a activarse en períodos recesivos. El impacto de los mayores intereses pagados por el gobierno se deja sentir a partir de los últimos años; mientras que las remuneraciones pagadas por el gobierno presentan un brusco descenso después de la crisis. Al respecto, cabe aclarar que la caída experimentada por las remuneraciones es en parte explicada por la política de cesión a privados y/o descentralización de algunas actividades que se encontraban incorporadas a las cuentas del gobierno general,<sup>4</sup> las que ahora se anotan el ítem de transferencias y subsidios a privados.

Respecto de la cuenta de capital del gobierno —véase el cuadro 1— se puede apreciar una relativa estabilidad en los ítems de ingresos y gastos de capital. Cabe aclarar que las abultadas cifras exhibidas el año 1982 reflejan una operación al interior del gobierno (activos del sistema de seguridad social) que no tiene efectos en

el resultado neto. También puede observarse que los ingresos de capital son algo mayores durante los años finales. Estas cifras reflejan los ingresos que recibe el gobierno por ventas de empresas —privatizaciones— las que son analizadas con mayor detalle en la sección 5 del capítulo IV. Por último, la inversión pública propiamente tal, que se registra en la cuenta formación de capital, presenta una leve tendencia procíclica, disminuyendo en la época de crisis 1982-1984.

#### b) *Las empresas públicas*

La situación de ingresos y egresos del total de empresas públicas se presenta en el cuadro 3 y en el gráfico 2. Información más detallada al respecto se encuentra en la tabla A-3 del anexo estadístico.

En la descripción de la actividad realizada por las empresas se ha optado por presentar los gastos corrientes de las empresas, netos del pago de impuestos y transferencias al gobierno. Ello en razón de la importancia creciente de dichos pagos a lo largo del período, así como de que se trata de un concepto que se aproxima más a la dimensión de excedente que de gasto corriente propiamente tal.

Como puede apreciarse en el gráfico 2, las empresas públicas presentan durante el período una muy importante capacidad de ahorro, definido éste como la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes, éstos últimos netos de impuestos y transferencias. En efecto, las empresas públicas generan un nivel de ahorro que promedia 8 puntos del producto durante 1978-1982, y 12 puntos del producto a partir de 1983.

La diferencia entre el ahorro neto y los impuestos y transferencias pagados al gobierno genera el ahorro disponible para las empresas, el cual presenta una clara correlación con la formación de capital efectuada por las empresas.

El superávit que ellas presentan es nulo o ligeramente negativo. Ello se debe a que los ahorros se utilizan completamente financiando inversión y, principalmente, financiando la transferencia al gobierno general. Esta última fluctúa entre 4.4 y 9.7 puntos del producto entre 1978 y 1987. De este modo, las empresas públicas han realizado una importante labor de financiamiento del sector público chileno. Debe considerarse que la situación financiera del gobierno, presentada en el punto anterior, empeoraría significativamente de no mediar el aporte realizado por las empresas públicas.

En el cuadro 3 se puede observar que los ingresos corrientes de las empresas públicas —ventas de bienes y servicios— presentan un fuerte aumento a partir de 1983, para situarse en los tres últimos años casi un 10% del PIB por encima del promedio de los primeros tres años del período. Esta diferencia aumenta a 15% del PIB si toma el año 1980 como base.

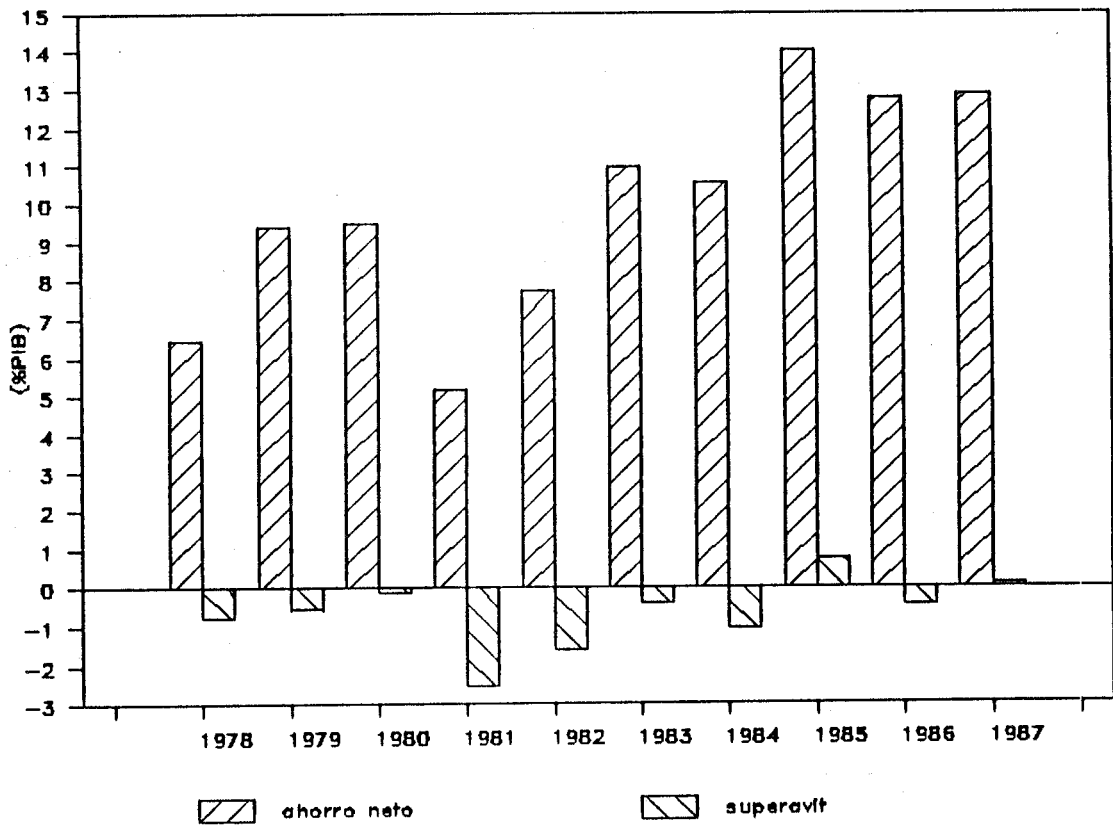
Cuadro 3

## OPERACIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS (% PIB)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Ingresos Corrientes	24.73	27.01	25.84	20.84	24.23	29.46	29.78	35.28	35.36	34.69
Gastos Corrientes	18.31	17.58	16.33	15.63	16.51	18.46	19.21	21.23	22.56	21.81
Ahorro Neto	6.42	9.43	9.51	5.21	7.72	11.00	10.57	14.05	12.80	12.88
Impuestos y Transferencias	4.39	8.31	7.53	5.60	7.09	8.63	8.21	9.55	9.09	9.68
Ahorro Disponible	2.03	1.12	1.98	-0.39	0.63	2.37	2.36	4.50	3.71	3.20
Ingreso Neto de Capital	0.35	0.22	0.53	0.43	0.33	-0.13	0.31	0.25	0.50	0.87
Formación de Capital	3.17	1.89	2.64	2.56	2.57	2.64	3.73	3.97	4.66	3.96
Superavit	-0.79	-0.55	-0.13	-2.52	-1.61	-0.40	-1.06	0.78	-0.45	0.11

Fuente : Dirección de Presupuestos

grafico 2: empresas publicas



El aumento de los ingresos de las empresas públicas tiene dos usos fundamentales: en primer lugar, está el ya referido apoyo a la situación financiera del gobierno general, y en segundo término se detecta un aumento en la formación de capital o inversión real de las empresas públicas. Entre 1978 y 1983 la inversión real promedio de las empresas públicas fue de 2.6% del PIB, en cambio entre 1984 y 1987, la inversión aumentó a 4.1% del PIB.

De la tabla A-3 del anexo se deduce que el incremento de los ingresos de las empresas públicas proviene fundamentalmente de CODELCO y de las empresas productoras de bienes transables. Ello, a pesar que se observa también un aumento en los ingresos del sector no transable. Este hecho es consistente con el fuerte incremento que muestra el tipo de cambio real de la economía a partir de 1982. Cabe notar que las tarifas públicas —relacionadas con el sector no transable— también experimenta un alza superior al promedio de los precios de la economía.

Los gastos corrientes de las empresas públicas evolucionan de manera dispar. La compra de bienes y servicios sigue la tendencia general de los ingresos por venta. Ello indica que una parte de la varianza de los ingresos es explicada por variaciones de la producción y no sólo de los precios de estas empresas. Los salarios pagados por las empresas públicas se reducen levemente entre los años 1981 a 1985 respecto del período 1978 a 1980. Por su parte, a partir de 1982 aumenta el pago de intereses por deuda externa mantenida por las empresas públicas. Esta constituye un tercer uso para los ingresos por ventas de este sector.

### c) *El sector público consolidado*

La consolidación del déficit del sector público se realiza en dos etapas. En primer término, se consolida el subsector gobierno general con el subsector empresas públicas. El resultado de este proceso da lugar al déficit del sector público no financiero. En segundo término, se procede a estimar la contribución de las entidades públicas financieras al déficit global.

En el cuadro 4 —en su parte superior— y en el gráfico 3, se presenta la información básica respecto del déficit del sector público consolidado. En la tabla A-4 del anexo estadístico se presenta las cifras en detalle. Asimismo, el procedimiento de consolidación está explicado en el anexo 1. Se trata de sumar los ingresos y gastos de los subsectores gobierno general y empresas públicas, anulando las partidas que signifiquen transacciones entre los dos subsectores. De esta manera, se descuentan los impuestos y transferencias pagadas por las empresas al gobierno. Se ha considerado asimismo el concepto de ventas netas de bienes y servicios por parte del gobierno general y de las empresas públicas, descontando a los ingresos por venta de bienes y servicios la compra de insumos intermedios.

Cuadro 4

## OPERACIONES DEL SECTOR PUBLICO (% PIB)

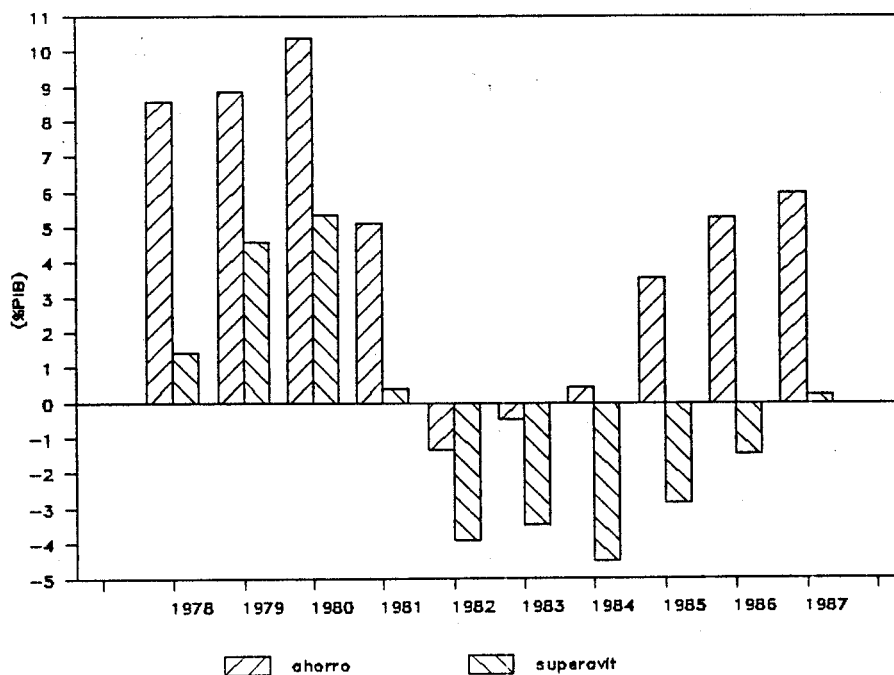
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO</b>										
Ingresos Corrientes	36.64	35.51	36.92	34.19	33.89	33.50	34.27	36.71	n.d.	n.d.
Gastos Corrientes	28.05	26.66	26.53	29.08	35.23	33.97	33.84	33.14	n.d.	n.d.
Ahorro	8.59	8.85	10.39	5.11	-1.34	-0.47	0.43	3.57	5.30	6.00
Ingreso de Capital	1.45	2.43	2.24	3.21	7.79	3.87	3.52	3.25	3.93	4.30
Gastos de Capital	1.92	1.57	2.03	2.85	5.69	2.09	2.46	2.61		
Formación de Capital	6.68	5.10	5.24	5.08	4.68	4.76	6.00	7.07	10.68	10.05
Superavit	1.44	4.61	5.36	0.39	-3.92	-3.45	-4.51	-2.86	-1.45	0.25
<b>SECTOR PUBLICO FINANCIERO</b>										
Subsidio cuasi-fiscal	0.00	0.00	0.00	0.00	5.26	4.25	4.75	7.25	2.89	1.26
Intereses Pagados Banco Central	-1.00	-1.00	-1.10	-1.90	-1.40	0.50	2.90	4.70	4.90	3.80
<b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO</b>										
Superavit 1	1.44	4.61	5.36	0.39	-9.18	-7.70	-9.26	-10.11	-4.34	-1.01
Superavit 2	2.44	5.61	6.46	2.29	-2.52	-3.95	-7.41	-7.56	-6.35	-3.55

Fuente: Dirección de Presupuestos y Banco Central.

Nota: Para 1986 y 1987 el ítem formación de capital incluye los gastos de capital

Nota: Superavit 1 considera estimación subsidios cuasifiscales El superavit 2 los intereses pagados.

grafico 3: Sector Publico no Financiero





De esta manera, puede observarse que la evolución del ahorro y del superávit del sector público no financiero sigue de cerca la presentada por el gobierno general en el gráfico 1.

El superávit del sector público no financiero es positivo hasta el año 1981 y negativo desde 1982 hasta 1986, constituyendo la evolución financiera del gobierno general la que explica en lo fundamental esta tendencia. Ello es así porque las empresas públicas (véase el gráfico 2) presentan un superávit cercano a cero durante todo el período. Obviamente que detrás de estas cifras se esconde la contribución efectuada por las empresas públicas a las finanzas del gobierno general.

De mayor interés resulta la contribución que hacen las entidades financieras públicas al déficit global. Para ello es necesario sumar al déficit del sector público no financiero, la diferencia entre gastos e ingresos del Banco Central y del Banco del Estado.

Lo anterior, sin embargo, dista de ser trivial. En primer lugar, la contabilidad bancaria —de base patrimonial— contiene importantes cuentas de valorización de activos y pasivos debidas a variaciones en el precio de los mismos, lo que dificulta la consolidación de este sector con el resto del sector público, en el que se sigue más de cerca una contabilidad de tipo presupuestal.

En segundo término, el Banco Central ha efectuado durante el período importantes operaciones cuasifiscales, esto es, operaciones que tienen un carácter fiscal (subsidios y garantías a grupos específicos) antes que el carácter monetario tradicional que deben tener las operaciones del Banco Central. Dichas operaciones son múltiples y no están adecuadamente informadas, cuestión que dificulta el cálculo de los subsidios implícitos en ellas. Una descripción detallada de estas operaciones así como una estimación de los montos involucrados se presenta en la sección 6 del capítulo IV.

Se ha optado por presentar dos medidas de la contribución del sector financiero al déficit global del sector público: una estimación directa de los subsidios implícitos en las operaciones cuasifiscales, y los intereses netos pagados por el Banco Central.

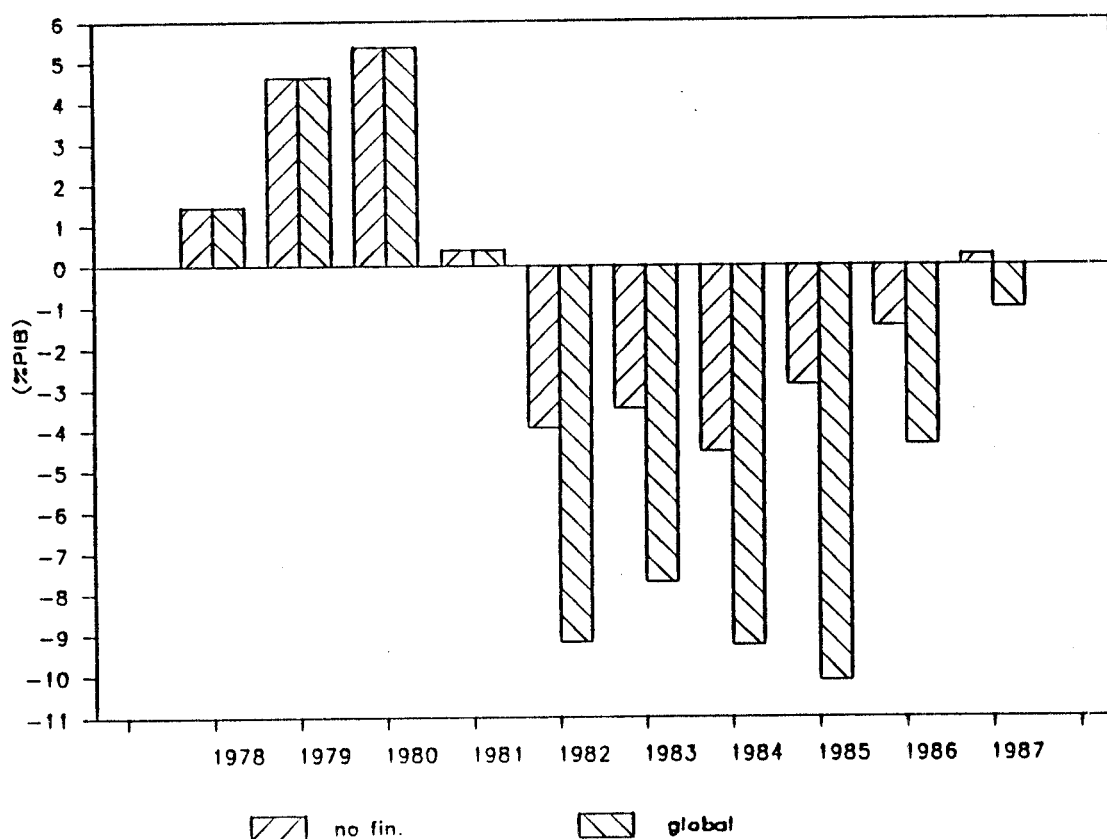
Las operaciones cuasifiscales incluyen el subsidio a los deudores en moneda nacional y en moneda extranjera, y los créditos subsidiados al sistema financiero privado. La estimación de estos subsidios está afectada a inexactitudes provenientes del hecho que no se considera castigos por concepto de créditos riesgosos ni pérdidas de capital provenientes de cambios en el precio de recompra de los pagarés mediante los cuales se ofrecieron estos créditos. Además, la información primaria disponible no permite realizar una adecuada distinción entre elementos devengados y de caja.

La segunda alternativa de medición, los intereses netos pagados por el Banco Central, proviene directamente de los estados de resultado de dicha institución. Una ventaja que presenta este estimador es su carácter mas cercano a un flujo de caja, aun cuando también está afecto a elementos devengados. La principal desventaja del mismo lo constituye su carácter parcial.

Una tercera alternativa disponible para medir la contribución del sector público financiero al déficit global radica en las pérdidas contables de las instituciones que integran el sector. Esta alternativa no se consideró debido a que dichas cifras parecen estar muy influenciadas por prácticas y elementos contables diferentes del utilizado en el resto de la contabilidad del sector público.

En el gráfico 4, se presenta el superávit del sector público no financiero y el superávit global, el que incluye la contribución del sector financiero. Como se aprecia, el sector público financiero realiza una contribución sustancial al déficit global a partir de 1982. Si bien las estimaciones están sujetas a calificaciones, la tendencia es clara en lo que respecta al papel cumplido por las instituciones financieras públicas durante el período. Debe tenerse cuidado sin embargo con el análisis de las implicancias macroeconómicas del déficit global. Ello es así porque las operaciones cuasifiscales —financiadas con deuda pública— tuvieron bajo impacto en la demanda agregada al tener implícitas propensiones al ahorro cercanas a uno (caso de la cartera vencida) o fueron destinadas al pago de deuda externa (subsidio al dólar preferencial). Véase, a este respecto, la sección 2 del capítulo IV.

grafico 4: Superavit Sector Publico



### III. DESCOMPOSICION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

En este capítulo se procede a la descomposición del déficit del sector público según sus principales determinantes. Para este efecto, se utiliza la metodología desarrollada en Marshall y Schmidt-Hebbel (1988b). La descomposición se realiza a partir de las fuentes y usos de fondos del sector público consolidado presentadas en la tabla A-4 del anexo estadístico.

Esta sección se estructura de la siguiente manera: en primer término se resume el procedimiento de descomposición; en segundo lugar, se realiza una descripción de las partidas contables a descomponer y de las variables de política fiscal activa y pasiva que se especifican en el ejercicio de descomposición. Finalmente se presenta y analiza el resultado del ejercicio de descomposición.

#### 1. Metodología de descomposición

El objetivo de la descomposición del déficit es cuantificar el efecto que las diversas variables de política fiscal —activas y pasivas— tienen sobre el presupuesto del sector público. Por política fiscal activa se entiende el manejo de instrumentos de política fiscal bajo control de la autoridad económica. Por política fiscal pasiva se entiende al conjunto de variables macroeconómicas, internas y externas, que afectan el presupuesto del sector público, pero que no dependen de la voluntad de la autoridad económica a cargo de las finanzas públicas.

La distinción entre ambos tipos de variables recibe también el nombre de política fiscal endógena (respecto del entorno macroeconómico) y política exógena o discrecional (Marfán, 1986). De este modo, el gobierno puede hacer variar sus instrumentos exógenos de política —salarios públicos, inversión pública, tasas tributarias, etc.— para hacer frente a perturbaciones en las variables endógenas que alteren el presupuesto respecto de su nivel deseado, o bien, para implementar cambios estructurales en el contexto de la política fiscal.

Hay también casos en que resulta difícil separar el carácter endógeno o exógeno del cambio en una variable. Los salarios públicos pueden variar para equilibrar el presupuesto o en respuesta a presiones sindicales. La inversión de las empresas puede reducirse

para equilibrar las cuentas fiscales o por decisiones propias de rentabilidad de las empresas públicas.

La descomposición del déficit del sector público se basa en la metodología desarrollada en Marshall y Schmidt-Hebbel (1988b). Se trata de un procedimiento esencialmente contable. Esto es, cada partida fiscal se descompone según sus determinantes directos y no de las variables de las cuales dependen, funcionalmente, tales determinantes.

Con el fin de ilustrar la metodología se puede tomar el caso de la planilla de remuneraciones del gobierno general como porcentaje del PIB. Esta se descompone en términos del salario promedio pagado ( $W$ ), del empleo gubernamental ( $L$ ), del producto real ( $Y$ ) y del deflactor del producto ( $P$ ). Esto es:

$$\left[ \frac{W L}{P Y} \right]_1 = \left[ \frac{W L}{P Y} \right]_0 [ 1 + \hat{W} + \hat{L} - \hat{P} - \hat{Y} + R ]$$

donde el subíndice 1 indica el período actual y el cero el período pasado, y el gorro sobre las variables denota la tasa de crecimiento de éstas. El último término del paréntesis,  $R$ , denota un residuo algebraico de menor orden cuantitativo.

La descomposición de esta partida se operacionaliza en términos de la variación experimentada por la misma. Esto es,

$$\begin{aligned} \left[ \frac{W L}{P Y} \right]_1 - \left[ \frac{W L}{P Y} \right]_0 &= \left[ \frac{W L}{P Y} \right]_0 [\hat{W}] + \left[ \frac{W L}{P Y} \right]_0 [\hat{L}] - \\ \left[ \frac{W L}{P Y} \right]_0 [\hat{P}] - \left[ \frac{W L}{P Y} \right]_0 [\hat{Y}] &+ R \end{aligned}$$

De esta manera, la variación experimentada durante un determinado período por la planilla de remuneraciones pagada por el gobierno (en términos porcentuales sobre el PIB) es explicada por variaciones en cada uno de sus determinantes directos más un residuo.

En general, se procedió a la descomposición de las diversas partidas trabajando con las variables de valor unitario expresadas en términos reales, usando como índice de precios el deflactor del producto. Así, en el ejemplo arriba descrito se considera como una sola variable al salario real ( $W/P$ ). En el resto de las demás partidas del presupuesto quedarán en términos reales, el tipo de cambio, las tarifas públicas, etc.

La cantidad de información que demanda el ejercicio de descomposición es relativamente alta como se detalla más adelante. El hecho de no disponer de toda la información necesaria —en cantidad y en calidad— limita en cierta forma la validez de los resultados que se derivan del ejercicio de descomposición.

## 2. Descripción de las partidas a descomponer y de las variables de política fiscal activas y pasivas

A continuación, se presentan las diferentes cuentas que se consideran en la descomposición y se señalan las variables utilizadas en cada caso.

### i) *Tributación directa "no cobre"*

Trata de la recaudación provista por los impuestos directos que no provienen de la gran minería del cobre. Aquí se encuentran aquellos impuestos que gravan al ingreso de los factores productivos: impuesto único al trabajo, impuesto a las utilidades, a los bienes raíces y otros.

Se requiere para su descomposición una medida de la base tributaria y una medida de la tasa de impuesto promedio. Mientras la primera se aproxima por el ingreso nominal, la segunda variable presenta dificultades en cuanto a su estimación, debido a la diversidad de tributos, tasas y tramos involucrados. Se procede a llamar tasa efectiva al residuo proveniente de la descomposición, esto es, las variaciones en la recaudación tributaria no explicados por cambios en la base impositiva se supone que reflejan cambios en la tasa impositiva efectiva, la cual incluiría cambios en las tasas tributarias y en los niveles de evasión.

### ii) *Tributación del cobre*

Se refiere a la recaudación tributaria que proviene del impuesto a las utilidades de la gran minería del cobre. Se separa del resto de los impuestos directos en la medida que constituye el tributo directo que guarda mayor relación con el sector externo de la economía.

Para su descomposición se utiliza las exportaciones físicas de cobre, el precio externo del cobre, el tipo de cambio real y del ingreso real de la economía.<sup>5</sup>

### iii) *Impuestos indirectos internos*

Considera los siguientes tributos: IVA a los productos nacionales (neto de devoluciones), impuestos específicos (combustible y tabacos), impuestos a los actos jurídicos, otros impuestos indirectos.

La descomposición se realiza en términos de la base —tomada como el ingreso nacional— y la tasa promedio efectiva. Esta se calcula en términos del residuo de descomposición.

### iv) *IVA a las importaciones*

Se separa la parte de la recaudación del IVA que grava a los bienes importados, de modo de aislar el efecto que el sector externo tiene sobre el presupuesto fiscal.

La descomposición de esta partida hace uso de la base tributaria —importaciones medidas en dólares, tipo de cambio y arancel promedio— y de la tasa del impuesto.

v) *Impuestos al comercio exterior (aranceles)*

Esta partida está referida a la recaudación tributaria por conceptos de aranceles a las importaciones.

La descomposición se realiza utilizando la base tributaria —importaciones en dólares y tipo de cambio— y el arancel promedio de la economía como tasa impositiva.

vi) *Ingresos de seguridad social*

Esta partida hace referencia a los ingresos propios que recibe el sistema de seguridad social, los cuales se componen mayoritariamente de las cotizaciones previsionales.

En la descomposición de esta cuenta se consideró el número de cotizantes del sistema de seguridad social, el salario promedio de la economía y la tasa promedio de cotización.

vii) *Venta de bienes y servicios del gobierno*

Esta partida contabiliza los ingresos provenientes de la venta de bienes y/o servicios que son consecuencia de la actividad propia de cada organismo del gobierno general.

La descomposición no se realizó por carencia de información; puesto que no hay indicadores de la cantidad de bienes y servicios producidos por el gobierno ni del precio de venta de los mismos.

viii) *Ganancias y otros ingresos del gobierno*

Comprende una variedad de ítems: arriendos, dividendos, intereses y participación de utilidades; derechos, impuestos y contribuciones a beneficio de las municipalidades; ganancias por operaciones de cambio y otros ingresos propios del gobierno.

No se realizó la descomposición debido a la heterogeneidad de los componentes de la partida.

ix) *Ventas brutas de empresas: CODELCO*

Se refiere a los ingresos por venta de bienes y servicios efectuadas por CODELCO.

La descomposición se realiza en términos de las exportaciones físicas de cobre, el tipo de cambio y el precio externo del cobre.

x) *Ventas brutas de empresas: transables*

Comprende los ingresos de operación de las principales empresas públicas transables: ENAP, ENAMI, CAP, SOQUIMICH, IANSA y ENACAR.

La descomposición de esta partida se realizó en términos del precio externo de los bienes transables y del tipo de cambio. Como proxy de la producción física se utiliza un índice físico de actividad minera del país.

*xi) Ventas brutas de empresas: no transables*

Se refiere a los ingresos por venta de bienes y servicios de las empresas públicas no transables. Se calcula en términos de diferencia entre las ventas brutas totales de las empresas públicas menos las partidas de los puntos 9 y 10.

La descomposición tiene como base una estimación de las tarifas de los servicios públicos. Como proxy del nivel de producción se utiliza el PGB del sector Energía.

*xii) Empresas públicas: compra de bienes y servicios*

La partida está referida a la compra de insumos físicos de producción por parte de las empresas públicas.

La descomposición tiene como base información proveniente de la matriz de insumo producto para el cálculo de la proporción de insumos transables y no transable (la que se asume constante durante el período). Conocidos estos coeficientes, se utilizan en la descomposición el precio de los bienes transables, el tipo de cambio y el precio de los bienes no transables (aproximado por el índice de salarios). Dado el supuesto de proporciones fijas, la variable producción también es considerada en la descomposición.

Este procedimiento se sigue en los tres casos: empresas productoras de transables, de no transables y CODELCO.

*xiii) Impuestos y transferencias pagados por las empresas*

La partida esta referida a los impuestos y transferencias —utilidades— que el sector de empresas públicas otorga al gobierno general.

Esta partida depende básicamente de la diferencia entre ventas y gastos corrientes de las empresas. Como no es posible contar con una regla uniforme al respecto, se optó por calcular dicha relación a partir de una regresión, la que presentó resultados satisfactorios (véase anexo 1). De esta manera, la partida impuestos y transferencias se explica por la diferencia entre ingresos y egresos corrientes de las empresas, no procediendo su descomposición.

*xiv) Salarios pagados por el gobierno*

Esta partida contabiliza los gastos que por concepto de remuneraciones incurre el gobierno general.

La descomposición se realiza en términos del empleo del sector gobierno y del salario pagado por el gobierno.

xv) *Salarios pagados por las empresas públicas*

Se refiere a las remuneraciones totales pagadas por el conjunto de empresas públicas.

La descomposición se realiza a través del salario promedio de la economía y del índice de empleo de las empresas públicas.

xvi) *Egresos de seguridad social*

Esta partida contempla los gastos incurridos por los organismos de previsión: jubilaciones, pensiones, montepíos, subsidios y otros.

La descomposición de la partida se realiza a partir del número de pasivos del sistema de seguridad social y de la pensión promedio pagada.

xvii) *Transferencias y subsidios pagados al sector privado*

Constituyen subvenciones a personas naturales y jurídicas, sin prestación recíproca en bienes y servicios. Incluye a los programas especiales de empleo públicos, las subvenciones educacionales, las bonificaciones al sector forestal, etc.

No se realiza la descomposición debido a la heterogeneidad de los elementos incluidos en la partida.

xviii) *Intereses internos pagados por el gobierno*

Se refiere a los intereses y reajustes pagados sobre las deuda pública interna del gobierno.

La descomposición de esta partida considera al stock de deuda pública interna (a fines del año anterior) y a la tasa de interés pagada por el gobierno.

xix) *Intereses externos pagados por el gobierno*

Trata de los pagos de intereses, comisiones y otros gastos relacionados con el servicio de la deuda externa del gobierno.

La descomposición de esta partida se realiza en torno a la tasa de interés externa, el tipo de cambio y el stock de deuda externa de mediano y largo plazo mantenida por el gobierno general (a fines del año anterior).

xx) *Intereses internos pagados por las empresas*

Considera los intereses y reajustes pagados por la deuda interna mantenida por las empresas públicas.

No se realiza la descomposición por carencia de información.



*xxi) Intereses externos pagados por las empresas*

Considera los intereses y otros gastos relacionados con el servicio de la deuda externa de las empresas públicas.

La descomposición se efectúa en base a la tasa de interés externa, al tipo de cambio y al stock de deuda externa de mediano y largo plazo mantenida por las empresas públicas (a fines del año anterior).

*xxii) Ingresos de capital del gobierno*

Corresponde a los ingresos por concepto de: ventas de activos físicos, venta de activos financieros y recuperación de préstamos.

No se realiza la descomposición por la heterogeneidad de las operaciones involucradas así como por el grado de discrecionalidad envuelto en el manejo de dichas operaciones.

*xxiii) Inversión financiera del gobierno*

Comprende una diversidad de entradas: compra de títulos y valores; préstamos asociados a la política fiscal (vivienda); anticipo a contratistas; aportes financieros reembolsables y renegociación de préstamos hipotecarios.

No se realiza la descomposición debido a la heterogeneidad de variables involucradas en la partida.

*xxiv) Formación de capital del gobierno*

Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes.

La descomposición se realiza asumiendo que la inversión pública se realiza en bienes no transables.

*xxv) Formación de capital de empresas*

Comprende los gastos para formación de capital y compras de activos físicos existentes. No se realiza la descomposición por falta de información.

# CUADRO RESUMEN DEL EJERCICIO DE DESCOMPOSICION

Partida a descomponer	Variables de descomposición
Tributación directa (no cobre)	Ingreso nacional tasa
Tributación del cobre	Exportaciones de cobre precio internacional tipo de cambio
Impuestos indirectos internos	Ingreso nacional tasa
IVA a las importaciones	Importaciones tipo de cambio arancel tasa IVA
Aranceles	Importaciones tipo de cambio arancel
Ingresos seguridad social	Cotizantes salario tasa cotización
Venta bienes y servicios gobierno	No hay información
Ganancias y otros ingresos	Partida heterogénea
Ventas CODELCO	Exportaciones cobre precio internacional tipo de cambio
Ventas empresas transables	Precio externo transables tipo de cambio producción de transables
Ventas empresas no transables	Tarifa servicios públicos producción de no transables
Impuestos y transferencias	En base a ingresos y gastos
Salarios pagados por gobierno	Salario gobierno empleo gobierno

Cuadro resumen (concl.)

Partida a descomponer	Variables de descomposición
Salarios pagados por empresas	Salario empleo empresas públicas
Compra de insumos gobierno	Coefficientes insumo producto precio de transables tipo de cambio precio de no transables
Compra de insumos empresas	Coefficientes insumo producto precio de transables tipo de cambio precio de no transables producción del sector
Egresos seguridad social	Pasivos del sistema pensión promedio
Transferencias y subsidios	Partida heterogénea
Intereses internos (gobierno)	Deuda pública interna tasa de interés real
Intereses externos (gobierno)	Deuda externa del gobierno tipo de cambio tasa de interés externa
Intereses internos (empresas)	No hay información
Intereses externos (empresas)	Deuda externa empresas tipo de cambio tasa de interés externa
Ingresos de capital	No hay información
Inversión financiera	Partida heterogénea
Formación de capital (gobierno)	Precio de no transables
Formación de capital (empresas)	No hay información

### 3. Descomposición del déficit del sector público

Con base en los antecedentes sobre metodología e información descritos en las secciones anteriores, se procede a realizar la descomposición del déficit del sector público para el período 1978-1985.

Se trata en lo fundamental de una descomposición del déficit del sector público no financiero, dada la naturaleza —heterogénea y difusa— de las operaciones emprendidas por el sector financiero público.

El detalle de la descomposición se encuentra en el anexo estadístico, tablas A-5a, A-5b, A-5c, A-5d y A-5e. En estos cuadros, la variación experimentada en cada período por las partidas consideradas se descompone en términos de las variables de política fiscal —activa y pasiva— que le son relevantes. A la diferencia entre la variación de la partida y la variación explicada por las variables de descomposición se le llama "residuo".<sup>6</sup>

El procedimiento de descomposición se resume en los cuadros 5, 6 y 7, los que se presentan a continuación. Aquí se muestra, respectivamente, el efecto global que las variables de política fiscal activas y pasivas tienen sobre el total de ingresos tributarios del gobierno; sobre los gastos del gobierno; y sobre el ahorro (neto de impuestos y transferencias) realizado por las empresas públicas.

Para pasar de las tablas A-5 del anexo a los cuadros presentados en el texto, se requiere sumar el efecto que cada variable de política fiscal tiene sobre el conjunto de partidas comprendidas en los cuadros 5, 6 y 7. Así por ejemplo, el impacto del tipo de cambio real sobre los ingresos tributarios —cuadro 4— es la suma del impacto del tipo de cambio sobre el impuesto arancelario, sobre el IVA a las importaciones, sobre los impuestos del cobre, etc.

#### a) *Los ingresos tributarios*

El cuadro 5 presenta el efecto total que las variables de política fiscal activa y pasiva poseen sobre los ingresos tributarios: Tributación directa no cobre, tributación directa del cobre, tributos indirectos internos, IVA a los productos importados, impuestos arancelarios e impuestos previsionales.

Los ingresos tributarios fueron explicados en forma satisfactoria por el ejercicio de descomposición. Para todos ellos fue posible implementar la descomposición, no quedando fuera variables de política de particular relevancia.

En el cuadro 5 puede apreciarse la importancia que las variables externas tienen sobre la fluctuación de los ingresos tributarios. En particular, resulta de especial interés el rol que el tipo de cambio real y el volumen de importaciones tienen sobre la evolución de estos ingresos. Los ingresos tributarios caen fuertemente por efectos de la revaluación real de 1979-1981, pero se recuperan vigorosamente con la política devaluación real post crisis de 1982; reflejando el efecto del nivel del tipo de cambio sobre la base

Cuadro 5

## DESCOMPOSICION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (% pib)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
-----							
Variables externas							
-----							
Tipo de cambio real	-1.60	-1.38	-0.92	1.07	1.33	0.74	2.00
Importaciones (valor)	2.42	1.63	1.25	-3.01	-1.10	1.08	-0.89
Precio del cobre	1.27	0.20	-0.39	-0.04	0.07	-0.26	0.04
Exportaciones cobre (volumen)	0.09	0.07	-0.01	0.04	0.03	-0.05	0.14
-----							
Variables internas							
-----							
Salario real	0.04	0.72	0.89	-0.15	-0.33	0.14	-0.29
Ingreso real	-2.11	-2.00	-1.46	3.56	0.16	-1.42	-0.58
-----							
Variables de política fiscal							
-----							
Arancel	-0.19	-0.02	0.00	0.06	0.41	0.75	-0.28
Tasa de cotización	-0.21	-0.41	-0.29	-0.16	-0.12	-0.11	-0.07
Numero de cotizantes	0.09	-0.15	-2.97	-1.76	-0.25	-0.22	-0.22
Tasa efectiva imptos. directos	-0.26	0.06	0.07	-0.66	-1.64	0.27	-0.29
Tasa efectiva imptos. indirectos	-0.72	-1.28	1.00	0.99	-0.10	0.14	-0.23
-----							
Total tributos año anterior	25.50	25.73	26.31	25.22	22.76	22.44	23.76
Total tributos año actual	25.73	26.31	25.22	22.76	22.44	23.76	23.17
Variación de los Tributos	0.23	0.58	-1.09	-2.46	-0.32	1.32	-0.59
Variación Explicada	-1.19	-2.57	-2.83	-0.05	-1.53	1.06	-0.67
-----							

Fuente: Tablas A-5 y referencias del Anexo 1.

imponible de los impuestos al comercio exterior (IVA y aranceles). El volumen de importaciones —creciente hasta 1981 y declinante a partir de 1982— genera movimientos en el mismo sentido en la recaudación tributaria.

Otras variables de política pasiva —exportaciones de cobre, precio externo del cobre y salario de la economía— poseen efectos de menor magnitud sobre los ingresos fiscales. Las fluctuaciones en el ingreso real de la economía generan importantes variaciones en la recaudación tributaria, lo que en este contexto se explica porque las variables están medidas en proporción al PIB de la economía. Cada vez que el PIB aumenta, *ceteris paribus*, se produce una caída en el resto de las variables. Como se recordará el PIB fue separado en el producto o ingreso real, variable que provocó este comentario, y el deflactor o nivel de precios, el cual se ha utilizado para expresar en términos reales las variables de precio: tipo de cambio, salario, tarifa, etc.

El que una variable de descomposición tenga un mayor o menor efecto sobre la variación experimentada por la partida fiscal depende de dos factores: la importancia o ponderación de la variable dentro de la estructura tributaria y el grado de fluctuación que experimente la variable en el tiempo. Así por ejemplo, la tasa arancelaria puede ser muy significativa dentro de la recaudación tributaria, pero si el arancel se mantiene constante en el tiempo, la variación en los ingresos tributarios (que es lo que se trata de explicar) será nula por concepto de la variable arancel.

Las variables de política activa —tasa efectiva de impuestos directos e indirectos— recogen el efecto de cambios en la tasa nominal del impuesto y de cambios en el grado de evasión tributaria. El primer efecto es importante en el caso de los impuestos directos debido a las reformas implementadas (véase sección 4 del capítulo IV), mientras que el segundo tipo de efecto explicaría las variaciones en la tasa efectiva de impuestos indirectos en un período de relativa constancia de la tasa nominal del mismo.

De particular importancia dentro de este conjunto de variables resulta ser el número de afiliados del sistema de seguridad social, variable que hace caer fuertemente los ingresos fiscales durante 1981-1982. Se trata de una variable de política activa, porque el descenso en el número de afiliados se produjo a instancias de la reforma previsional implementada por el propio gobierno (véase la sección 3 del capítulo IV).

Hay que aclarar que la base de los impuestos directos e indirectos domésticos (IVA) ha sido medida a través del ingreso nacional. En este caso, las fluctuaciones de la base tributaria en relación a las fluctuaciones del PIB son por definición igual a cero. Dicho en otras palabras, en el cuadro 5 no aparece como variable de política fiscal la base de los tributos directos ni la del IVA, porque dicha base coincide con el denominador (PIB) respecto del cual se dividen todas las variables del texto.

Las dos últimas líneas del cuadro 5 presentan la variación total de la recaudación tributaria año a año y la variación explicada por las variables de descomposición. Los signos de los cambios son siempre los correctos, pero en algunos años existen diferencias medianas entre la variación real y la variación explicada. Ello se debe a la presencia de factores descritos en la explicación del residuo (véase nota de pie de página número 6).

## **b) *Los gastos del gobierno***

En el cuadro 6 se resume la descomposición de los gastos corrientes del gobierno para los cuales se contaba con la necesaria información.

Los gastos considerados son: salarios, compra de bienes y servicios, pagos de seguridad social, intereses domésticos, intereses externos y formación de capital.

Cuadro 6

## DESCOMPOSICION DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO (% PIB)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Variables externas</b>							
Tipo de cambio real	-0.80	-0.52	-0.28	0.49	0.49	0.33	0.60
Precio de transables	0.44	0.27	0.04	-0.05	-0.03	-0.03	-0.04
Tasa de interés externa	0.31	0.10	0.06	-0.05	-0.13	0.06	-0.14
<b>Variables Internas</b>							
Tasa de interés interna	-0.13	0.03	-0.18	-0.06	0.04	-0.29	0.70
Número beneficiarios seguro social	0.26	0.22	0.30	0.30	0.47	0.08	0.25
Ingreso real	-2.21	-1.83	-1.25	3.08	0.17	-1.48	-0.60
Precio no transables	0.05	0.56	0.57	-0.11	-0.32	0.15	-0.24
Precios internos	-0.41	-0.21	-0.06	-0.02	-0.01	-0.19	-0.56
<b>Variables de política fiscal</b>							
Salario gobierno	-0.01	1.12	1.43	0.32	-1.07	0.38	-0.49
Pensión real	0.23	1.00	0.79	0.04	-0.30	1.01	-1.22
Empleo gobierno	0.00	-0.92	-0.87	-0.45	-0.44	-0.36	-0.33
Deuda interna gobierno	0.42	0.08	-0.04	-0.07	0.05	1.67	1.61
Deuda externa gobierno	-0.03	-0.07	-0.03	-0.03	0.03	0.00	0.08
Total gastos año anterior	26.60	23.60	22.39	21.84	24.53	23.41	24.59
Total gastos año presente	23.60	22.39	21.84	24.53	23.41	24.59	24.37
Variación total	-3.00	-1.21	-0.55	2.69	-1.12	1.18	-0.22
Variación explicada	-1.86	-0.18	0.50	3.41	-1.04	1.33	-0.39

Fuente: Tablas A-5 y referencias del Anexo 1.

Nota: Los gastos del gobierno no considerados son: subsidios y transferencias  
inversión financiera y otros gastos

En general —y a diferencia del caso de los ingresos fiscales— las variables del entorno macroeconómico no provocan fluctuaciones de importancia dentro de los gastos del gobierno aquí considerados.

La variable de mayor relevancia es el tipo de cambio, el que presenta una correlación positiva con los gastos fiscales. Ello es así en la medida que actúa sobre el precio de los bienes transables que compra el gobierno y sobre el pago de intereses por concepto de la deuda externa gubernamental.

Las variables de política activa juegan un rol importante en el caso de los gastos gubernamentales.

El salario pagado por el gobierno muestra una evolución pro-cíclica: ascendente hasta 1981, para caer en el período de ajuste posterior. El empleo gubernamental presenta una continua caída, lo que se explica básicamente por el traspaso de los profesores a las municipalidades y a organismos privados subvencionados. De manera que se trata de una disminución de gastos fiscales que es compensada por un incremento en la cuenta subsidios y transferencias a privados, la cual no se descompone.

El monto de pensión real —pagada a los pasivos del sistema de seguridad social— presenta importantes fluctuaciones en el período y el stock de deuda interna pública empieza a generar egresos significativos a partir de 1984.

Puede observarse, al comparar la variación explicada versus la variación real de los gastos, que las variables de descomposición explican de manera satisfactoria la evolución de los gastos fiscales aquí considerados.

### c) *El ahorro de las empresas públicas*

En el cuadro 7 se presenta un resumen del ejercicio de descomposición para el caso de las empresas públicas. Las partidas consideradas fueron los ingresos por ventas, las compras de materiales, los salarios pagados y los intereses externos.

De esta manera, el cuadro 7 presenta el efecto de las variables de descomposición sobre la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes, esto es, sobre el ahorro de las empresas públicas.

El ahorro de las empresas públicas tiene dos usos fundamentales: impuestos y transferencias pagadas al gobierno general, y formación de capital de las mismas empresas.

Los impuestos y transferencias pagadas al gobierno dependen básicamente de la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes (véase al respecto el anexo 1). En este sentido no cabe aplicar a esta partida la descomposición. No fue posible descomponer la partida inversión real de las empresas debido a falta de información.

Además no fueron considerados en la descomposición anterior los ítems intereses internos, otros gastos y otros gastos de capital, todos de baja importancia cuantitativa (véase tabla A-3).

En el caso de los ingresos corrientes, estos corresponden a las ventas brutas de las empresas. Aquí se distinguió el caso de las empresas productoras de transables, las productoras de no transables y el caso de CODELCO. Es posible de implementar esta distinción a partir del año 1981, lo que explica algunos vacíos en las primeras columnas del cuadro 7.

Para el caso de los insumos intermedios, se supuso una relación constante entre éstos y la producción física de cada una de los sectores productivos citados en el párrafo anterior. Los insumos fueron separados en dos grupos, transables y no transables.



Cuadro 7

## DESCOMPOSICION DEL AHORRO NETO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS (% pib)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Variables externas</b>							
Tipo de cambio	1.16	-0.25	-2.01	-0.48	1.43	2.27	1.43
Exportaciones cobre (volumen)	0.17	0.34	-0.06	0.93	0.23	-0.24	0.94
Precio del cobre	3.89	1.03	-1.81	-0.83	0.54	-1.30	0.28
Precio de transables			0.07	-0.04	-0.04	-0.04	-0.08
Interes externo	-0.31	-0.15	-0.15	0.15	0.44	-0.20	0.48
<b>Variables internas</b>							
Ingreso real	0.73	-0.76	-1.38	2.80	0.16	-1.78	-0.68
Salario	-0.05	-0.54	-0.68	0.12	0.45	-0.19	0.40
Precio no transables			-0.54	0.10	0.30	-0.17	0.39
<b>Variables de política fiscal</b>							
Tarifas públicas			0.14	0.87	0.18	-0.34	-0.13
Producción transables			0.44	0.37	-0.01	0.31	0.22
Producción de no transables			0.03	0.00	0.17	0.30	0.10
Empleo empresas			0.41	0.23	0.17	0.00	-0.11
Deuda externa empresas	-0.18	-0.09	-0.07	-0.27	-0.22	0.11	-0.16
Ahorro año anterior	6.42	9.43	9.51	5.21	7.72	11.00	10.57
Ahorro año presente	9.43	9.51	5.21	7.72	11.00	10.57	14.05
Variación del Ahorro	3.01	0.08	-4.30	2.51	3.28	-0.43	3.48
Variación explicada del ahorro	---	---	-5.60	3.95	3.80	-1.29	3.07

Fuente: Tablas A-5 y referencias del Anexo 1.

Nota: No se consideran las partidas intereses internos y otros gastos

La información sobre los coeficientes técnicos provino de la matriz de insumo producto.

Del cuadro 7 se desprende que la variable más importante detrás de las considerables variaciones experimentadas por el ahorro de las empresas resulta ser el tipo de cambio, el cual impacta positivamente sobre el ahorro de las empresas públicas. Ello se debe a que el efecto cambiario sobre el ingreso de las empresas productoras de transables y sobre CODELCO supera largamente el efecto ejercido sobre los insumos del total de las empresas públicas.

El precio externo del cobre resulta ser otra variable fundamental en las fluctuaciones experimentadas por el resultado obtenido por las empresas públicas. Las exportaciones físicas de cobre —dada su relativa constancia— no provocan cambios significativos en el ahorro del sector.

El resto de las variables de política activa o pasiva cumplen un rol menor en las variaciones mostradas por los ingresos y gastos corrientes de las empresas. La producción de estas en particular no muestra cambios significativos, pero ello puede deberse a problemas de medición (al respecto véase anexo).

La evaluación global del ejercicio de descomposición es bastante positiva. Ello si se considera la evolución del ahorro explicado por las variables de descomposición en relación a la variación total experimentada por dicha variable.

Los resultados descritos en los puntos anteriores deben ser apropiadamente interpretados.

En primer lugar, se trata de resultados de carácter parcial por el hecho de que se consideran solo parte de las cuentas del presupuesto del sector público.

En segundo término, debe entenderse que el ejercicio de descomposición se centra en la explicación del cambio experimentado por las partidas del presupuesto. No intenta explicar los niveles asumidos por dichas partidas. De esta forma, el ejercicio refleja preferentemente el efecto de las variables de política activa y pasiva que han tenido mayor variabilidad durante el período bajo estudio.

En tercer lugar debe recalcar la naturaleza contable de la descomposición efectuada. Esto significa que se ha considerado el efecto directo de las variables de política tratadas. Así, no se intenta considerar los efectos indirectos que sobre las partidas públicas tendrían, por ejemplo, las variaciones en el tipo de cambio real: incentivo a importar y a exportar, efecto sobre los salarios reales, etc.

Teniendo en cuenta estas calificaciones se procede a presentar el cuadro 8, el que sintetiza la información de los cuadros 5, 6 y 7. El cuadro 8 presenta el efecto conjunto de las variables de política fiscal consideradas sobre el superávit global del sector público no financiero. En este cuadro se presenta además un listado de las partidas que no fueron descompuestas, sea por falta de información o debido a la heterogeneidad de los elementos que consideraba la partida.

El cuadro 8 indica que las variables relacionadas con el sector externo —tipo de cambio real, precio del cobre y volumen de importaciones— resultan de importancia cuantitativa para explicar las variaciones experimentadas por el presupuesto del sector público globalmente considerado. Todas ellas actúan en forma directa sobre el resultado presupuestario, esto es, incrementos en cada una de estas variables repercuten favorablemente sobre el superávit del sector público.

Entre las variables de política fiscal activa que destacan por su contribución a la determinación del superávit se encuentran

Cuadro 8

## DESCOMPOSICION DEL SUPERAVIT NO FINANCIERO

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Variables del sector externo</b>							
Tipo cambio real	0.91	-0.74	-2.44	0.06	2.06	2.49	2.54
Precio externo transables	-0.44	-0.27	0.03	0.01	-0.01	-0.02	-0.04
Tasa interés externa	-0.62	-0.24	-0.21	0.20	0.57	-0.26	0.61
Precio del cobre	3.89	1.03	-1.81	-0.83	0.54	-1.30	0.28
Exportaciones cobre (volumen)	0.17	0.34	-0.06	0.93	0.23	-0.24	0.94
Importaciones totales (valor)	2.42	1.63	1.25	-3.01	-1.10	1.08	-0.89
<b>Variables internas</b>							
Salario	-0.01	0.17	0.22	-0.02	0.12	-0.06	0.11
Tasa interés interna	0.13	-0.03	0.18	0.06	-0.04	0.29	-0.70
Precios no transables	-0.05	-0.56	-1.12	0.20	0.62	-0.32	0.63
Ingreso real	1.06	-0.78	-1.49	3.25	0.14	-1.60	-0.63
Beneficiarios seguridad social	0.26	0.22	0.30	0.30	0.47	0.08	0.25
<b>Variables de política activa</b>							
Tasa arancel	-0.19	-0.02	0.00	0.06	0.41	0.75	-0.28
Tasa efectiva imptos. directos	-0.26	0.06	0.07	-0.66	-1.64	0.27	-0.29
Tas efectiva imptos. indirectos	-0.72	-1.28	1.00	0.99	-0.10	0.14	-0.23
Tasa de cotización seg social	-0.21	-0.41	-0.29	-0.16	-0.12	-0.11	-0.07
Salario gobierno	0.01	-1.12	-1.43	-0.32	1.07	-0.38	0.49
Empleo gobierno	0.00	0.92	0.87	0.45	0.44	0.36	0.33
Número de cotizantes seg social	0.09	-0.15	-2.97	-1.76	-0.25	-0.22	-0.22
Pensión promedio seg. social	-0.23	-1.00	-0.79	-0.04	0.30	-1.01	1.22
Tarifas públicas	0.00	0.00	0.14	0.87	0.18	-0.34	-0.13
Producción transables	0.00	0.00	0.44	0.37	-0.01	0.31	0.22
Producción no transables	0.00	0.00	0.03	0.00	0.17	0.30	0.10
Empleo empresas públicas	0.00	0.00	0.41	0.23	0.17	0.00	-0.11
Deuda externa gobierno	0.03	0.07	0.03	0.03	-0.03	0.00	-0.08
Deuda externa empresas	-0.18	-0.09	-0.07	-0.27	-0.22	0.11	-0.16
Deuda interna gobierno	-0.42	-0.08	0.04	0.07	-0.05	-1.67	-1.61
<b>Partidas no descompuestas</b>							
Subsidios y transferencias a priv.	-0.94	-0.31	-2.77	-2.14	0.18	0.70	0.18
Ingresos de capital gobierno	0.98	-0.19	0.97	4.58	-3.92	-0.35	-0.27
Inversión financiera gobierno	0.35	-0.46	-0.82	-2.84	3.60	-0.37	-0.15
Otros gastos gob. rno y empresas	0.32	0.07	-0.04	-0.14	0.31	0.19	-0.06
Intereses internos empresas	0.55	-0.07	-0.36	0.24	-0.81	0.43	-0.14
Ventas gobierno	-0.83	0.02	-0.25	0.24	-0.21	0.26	0.16
Imptos. directos cobre	-0.87	-0.01	-1.69	0.74	0.91	-0.64	-0.71
Ganancias y otros ingresos	0.82	-0.79	0.57	-0.14	-1.20	0.00	1.69
Otros	-3.41	5.08	7.13	-5.31	-2.03	0.41	-0.92
Superavit año anterior	1.44	4.61	5.36	0.39	-3.92	-3.45	-4.51
Superavit año actual	4.61	5.36	0.39	-3.92	-3.45	-4.51	-2.86
Variación superavit	3.17	0.75	-4.97	-4.31	0.47	-1.06	1.65

Fuente: tablas A-5 y referencias Anexo 1.

las siguientes: tasa efectiva de impuestos directos e indirectos, salario gubernamental, número de cotizantes de seguridad social, la pensión promedio pagada por el sistema de seguridad social, y la deuda interna del gobierno.

Respecto de las variables no consideradas en la descomposición, es la partida de transferencias y subsidios otorgados por el gobierno al sector privado la de mayor relevancia durante el período, presentando un efecto negativo sobre las finanzas públicas.

Las cifras presentadas en el cuadro 8 son complementarias a la información presentada en los cuadros anteriores. Las conclusiones generales respecto de la evolución de la política fiscal no experimentan variaciones respecto de las ya anticipadas.

#### IV. LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1978-1987

Esta sección contiene un análisis cualitativo de la política fiscal en Chile durante el período 1978-1987. El análisis se basa en los resultados de las secciones anteriores y en la literatura relevante para el caso en estudio.

El capítulo se ordena de la siguiente manera: en primer término, se describe el entorno macroeconómico y la línea gruesa de la política fiscal durante 1978 a 1987; acto seguido, se discute la interrelación entre el déficit fiscal, la política fiscal, los shocks macroeconómicos y el nivel de la actividad económica. A continuación se describen y analizan las principales operaciones de política fiscal desarrolladas durante el período: la reforma previsional, la reforma tributaria, las privatizaciones, las operaciones cuasifiscales, y la acumulación de deuda pública.

##### 1. El entorno macroeconómico

El período bajo análisis se divide en tres subperíodos claramente delimitados (véase cuadro 9).

###### i) *El auge de 1978-1981:*

Este período se caracteriza por un alto crecimiento económico, un fuerte proceso de endeudamiento externo e interno, continuos déficits en balanza comercial y cuenta corriente, inflación medianamente alta pero declinante, marcada apreciación del tipo de cambio real y sostenida alza en las remuneraciones reales y en los precios de los activos.

###### ii) *La crisis de 1982-1983:*

El súbito deterioro de las condiciones externas —caída de los términos de intercambio, alza en la tasa de interés externa y cierre de los mercados internacionales de crédito— precipitó la crisis de la deuda externa. En forma paralela hace crisis el proceso de endeudamiento interno, producto de la conjunción de elementos: intereses altos-falta de regulación- sobreendeudamiento. El ajuste requiere la brusca caída en el nivel de importaciones a partir de un shock recesivo y la intervención generalizada del Estado en el sistema financiero y productivo.

### iii) 1984-1987: Ajuste y recuperación

Este último período se caracteriza por la administración de la crisis: fuertes devaluaciones reales generan los requeridos excedentes de balanza comercial, el estado se compromete en el apoyo al sistema financiero y a los deudores internos y externos a través de un conjunto de medidas que proporcionan liquidez y subsidios al sistema; se renegocian intereses y amortizaciones con los bancos acreedores y se implementan mecanismos para rescatar deuda externa. A fines del período, el auge del sector exportador, el dinamismo que presenta el sector privado, y la adecuada conducción macro-económica, hacen posible hablar de una etapa de franco crecimiento de la economía.

La evolución en líneas gruesas de la política fiscal en este período es la siguiente:

Durante los primeros años del período el sector público goza de una sólida posición financiera (véase el cuadro 9). En 1980, el ahorro del sector público no financiero alcanzó a 10.39 puntos sobre el PGB, mientras que el superávit alcanzaba a 5.36 puntos.

La citada holgura financiera es explicada por las reformas fiscales de 1974-1977, las que transforman el sector público altamente deficitario de comienzos de la década de 1970.<sup>7</sup>

Las principales reformas de esa época fueron: reducción del personal de gobierno en 30% entre 1975 y 1973; rebajas en los salarios públicos de 50% real entre 1976 y 1972; privatización de 182 empresas CORFO entre 1974 y 1977 por un total de 493 millones de dólares y devolución de las empresas expropiadas durante el régimen anterior; fuerte alza en las tarifas públicas y maximización explícita de

Cuadro 9

#### VARIABLES MACROECONOMICAS 1978 - 1987

Variables	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Crecimiento PGB	8.23	8.28	7.76	5.55	-14.1	-0.7	6.32	2.44	5.66	5.7
Tasa de Inflación	40.1	33.3	35.2	19.6	9.9	27.2	19.9	30.7	19.5	19.9
Balanza Comercial (mill. de US)	-426	-355	-764	-2677	63	986	363	849	1100	1229
Cuenta Corriente (mill. de US)	-1088	-1189	-1971	-4733	-2304	-1117	-2111	-1329	-1137	-808
Tipo de cambio real (base 1980 = 100)	111.4	114.8	100	87.2	98.7	116.1	122.4	150	164.6	170
Términos de intercambio (base 1977 = 100)	100	112.7	111	104.9	83.7	97.5	90.4	87.3	95.1	
Tasa interés externa (libor)	8.3	12	14.2	16.5	13.4	9.91	11.15	8.62	6.74	7.33
Variación dinero real	26.4	14.8	21.5	-0.5	-24.7	-4.4	-12.6	-12	20.5	-9.8
Superávit gobierno	2.22	5.13	5.49	2.91	-2.29	-3.05	-3.53	-3.64	-1.01	0.15
Ahorro gobierno	6.55	7.7	8.41	5.5	-1.95	-2.84	-2.01	-0.93	1.62	2.8
Superávit s.p.n.f.	1.44	4.61	5.36	0.39	-3.92	-3.45	-4.51	-2.86	-1.46	0.26
Ahorro s.p.n.f.	8.59	8.85	10.39	5.11	-1.34	-0.47	0.43	3.57	4.15	4.54

Fuente : Banco Central y cuadro 4.

Nota: s.p.n.f. denota sector público no financiero

beneficios como función objetivo de las empresas públicas; reforma tributaria en 1975 que introduce el IVA, la indización de la base tributaria a la inflación y la simplificación general del sistema tributario; marcada disminución en la inversión pública, la cual cae prácticamente a la mitad del promedio 1970-1974.<sup>8</sup>

De esta manera, hacia 1979 y 1980 el sector público chileno había conseguido un holgado equilibrio en sus cuentas como producto de las reformas implementadas a mediados de los 70, las cuales redujeron el tamaño del Estado e incrementaron su eficiencia económica.

El agudo deterioro que las finanzas públicas experimentan a partir de 1982 refleja la acción de determinantes de corto plazo y de largo plazo.

Los determinantes de corto plazo se relacionan con el deterioro —a partir de 1981— de las condiciones externas e internas de la economía. Como consecuencia se produce una baja en la recaudación tributaria, y aumentan los gastos por concepto de previsión, transferencias y servicio de la deuda (ver la tabla A-4).

Como determinantes de largo plazo pueden citarse la reforma tributaria y la reforma previsional, el endeudamiento público, y el programa de privatizaciones.

El resto de la sección analiza las principales características de la política fiscal en el período.

## **2. Política fiscal, presupuesto público y variables macroeconómicas**

El efecto de las variables macroeconómicas sobre el presupuesto del sector público da lugar a la distinción entre política fiscal activa y política fiscal pasiva. El ejercicio de descomposición emprendido en el capítulo III tiene por objeto la cuantificación de este efecto.

La causalidad también opera en sentido inverso. El nivel y la composición asumido por los ingresos y gastos fiscales, así como la forma de financiar el déficit, tiene indudable incidencia en la determinación de las principales variables macroeconómicas.<sup>9</sup>

Uno de los temas más estudiados en teoría macroeconómica ha sido el efecto de la política fiscal sobre la demanda agregada. Tradicionalmente, se ha asociado un déficit fiscal con una postura expansiva de la política fiscal, mientras que un superávit en las cuentas públicas tendería a asociarse con una posición mas bien contractiva de la política económica.

Dicho razonamiento, sin embargo, puede ser erróneo. Considere, a modo de ejemplo, el caso de una economía en una posición de equilibrio inicial. Supóngase a continuación que aumenta —en forma permanente— el precio del petróleo, producto que la economía importa y que el gobierno grava con tributos. El primer efecto del shock será generar un déficit externo, un superávit fiscal y una caída en el producto de pleno empleo de la economía. El superávit fiscal puede

ser inflacionario si es que implica un nivel de demanda agregada superior al producto de pleno empleo .

Asuma las mismas condiciones originales, pero esta vez aumenta el precio del cobre, producto que el país exporta y que el gobierno produce. El superávit fiscal puede ser claramente recesivo en este caso: el producto de pleno empleo se ha incrementado y el gasto interno privado no lo ha hecho.

No es simple derivar una relación entre el impulso de la política fiscal —¿la postura fiscal es expansiva, neutra o contractiva?— y el déficit del presupuesto público. Según Buiter (1985) ninguna medida de déficit fiscal —de uso actual por los distintos países— es consistente con una medida del impulso fiscal extraída de un modelo de comportamiento macroeconómico.

De esta manera, la única manera de estar seguros en cuanto a la postura de la política fiscal es a través de un modelo macroeconómico que considere las necesarias interrelaciones. Obviamente que la respuesta que se llegue en este caso dependerá del modelo elegido.

Del cuadro 9 es posible derivar algunas inferencias respecto del rol ejercido por la política fiscal en relación con los agregados macroeconómicos.

La primera observación es que ha sido la política monetaria —medida a través de la tasa de crecimiento real del dinero (M1)—el instrumento que ha sido utilizado para regular el gasto interno de acuerdo a las necesidades de ajuste de la economía.

En segundo término, resulta claro que el tipo de cambio real ha sido utilizado para realizar una transformación estructural en la economía, reasignando recursos hacia los sectores productores de bienes transables.

La política fiscal —medida a través del superávit <sup>10</sup> del gobierno general o del sector público no financiero— no parece haber desempeñado un rol activo en el manejo de la demanda agregada.

En lo esencial, el déficit del presupuesto del sector público no financiero ha sido el reflejo de las políticas estructurales implementadas y de los cambios en el entorno macroeconómico.

Hay aspectos de la política fiscal activa que han estado relacionados con el ciclo. Entre ellos destaca el incremento en los subsidios y en las transferencias realizadas a privados durante el período recesivo.

Un nuevo elemento en la relación entre déficit fiscal y actividad económica proviene de las operaciones cuasifiscales realizadas por los Bancos Centrales. En el caso chileno, que se analiza en la sección 6 de este capítulo, las operaciones cuasifiscales fueron muy importantes en magnitud, pero no ocasionaron en lo fundamental un boom de la demanda agregada. Esto es así porque tanto la forma del subsidio —a través de bonos públicos— como los destinatarios de la operación —deudores y banca privada— hacían que estos recursos tuvieran asociadas altas tasas marginales de ahorro. Se trata en todo caso de nuevas formas de política fiscal, cuyos efectos macroeconómicos no han sido del todo estudiados.



### 3. La reforma previsional

A partir de 1981 entra en vigencia la reforma previsional. Esta determinó que la mayor parte de los cotizantes se cambiaran desde el antiguo sistema de reparto —a cargo de instituciones públicas descentralizadas— a un sistema de capitalización individual, el que se realiza a través de un conjunto de Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP), instituciones de propiedad privada.<sup>11</sup>

El traslado masivo de los cotizantes al nuevo sistema previsional fue motivado por la posibilidad de incrementar —en 11.6% promedio— los ingresos líquidos. Ello fue posible gracias a una reducción en la tasa de cotización, la que es financiada por un mayor horizonte de actividad laboral. Adicionalmente, el Estado tomó a su cargo el financiamiento de las asignaciones familiares y del subsidio de cesantía. Como estas partidas eran de responsabilidad anterior de los afiliados, se posibilitó un descenso adicional en la tasa de cotización, la que fue traspasada esta vez a los cotizantes de ambos sistemas previsionales.

El objetivo de última instancia que ha buscado la reforma es el introducir el mecanismo de incentivos y castigos del esquema de mercado al sistema previsional, haciendo coherente esta esfera de la economía con la concepción económica global que ha inspirado el accionar del actual gobierno.

Si bien se reconocen las deficiencias del antiguo sistema previsional, ha existido discusión sobre las bondades del nuevo sistema, en particular en lo que se refiere al impacto que sobre las finanzas públicas ha provocado la reforma analizada.

La razón fundamental para que la reforma previsional produzca un impacto negativo sobre las finanzas públicas radica en el sistema de reparto que caracteriza al antiguo sistema. Este sistema financia los gastos de la seguridad social con los aportes de los trabajadores activos. Si se considera que el número de cotizantes en el antiguo sistema disminuyó de 2.2 millones a 0.5 millones entre 1980 y 1985,<sup>12</sup> se comprenderá que por esta vía el antiguo sistema deja de percibir la mayor parte de sus ingresos. El nuevo sistema, al ser de capitalización individual, no puede financiar a los actuales pasivos, los cuales quedan a cargo del sistema antiguo. Por esta razón, los egresos de dicho sistema mantienen su tendencia anterior.

Una fuente adicional de gastos para el sector público proviene del bono de reconocimiento. Las personas que teniendo algunos años de cotización en el antiguo sistema se cambien de régimen previsional recibirán un bono de reconocimiento en el momento de jubilar, en atención a los años que impuso en el sistema antiguo. El pago de este bono implica un gasto neto para el sector público puesto que las citadas cotizaciones se utilizaban para financiar a los pasivos del sistema.

Por las razones arriba mencionadas puede afirmarse que fue el Estado quien absorbió el costo de la reforma previsional.

El ejercicio de calcular el déficit previsional para el sector público fue realizado por Ortúzar (1987), presentándose en el cuadro

10 algunos resultados del mismo. El déficit previsional del sector público resulta de sumar al déficit operacional —ingresos percibidos menos pagos de pensiones— al monto egresado por concepto del bono del reconocimiento y las pensiones asistenciales. Estas últimas constituyen una pensión mínima para los extremadamente pobres, los cuales no cotizan.

Cuadro 10

DEFICIT PREVISIONAL DEL SECTOR PUBLICO (% PIB)

Año	1982	1984	1986	1988	1994	2000	2000	2012
Déficit	3.60	4.60	5.01	4.97	4.88	4.21	3.06	2.00

Fuente: Ortúzar (1987).

Nota: A partir de 1986 se trata de proyecciones asumiendo un crecimiento del 3.2% anual del PGB.

De esta manera, es posible apreciar el impacto que ha tenido la reforma previsional sobre el presupuesto público. Además, resulta claro que se trata de un presión sobre los gastos que tendrá efectos duraderos en el tiempo.<sup>13</sup>

#### 4. La reforma tributaria<sup>14</sup>

En el último tiempo se han realizado dos reformas tributarias importantes.

i) En 1975 se cambió el impuesto a las compraventas por el impuesto al valor agregado (IVA), se realizó una indización de la base tributaria y se simplificó considerablemente el sistema tributario.

ii) En 1984 se aprobó una nueva reforma cuya aplicación ha sido paulatina a partir de 1985. Se trata básicamente de una reforma al impuesto a la renta, la cual reduce las tasas marginales, amplía los tramos de ingreso de los impuestos progresivos, e introduce elementos de gravamen al gasto. El propósito explícito de esta reforma es fomentar el ahorro.

En forma adicional, durante los años intermedios hubo una serie de modificaciones a la legislación vigente.

Los cambios más importantes en el período intermedio se refirieron al impuesto a la renta. En 1981, se redujeron las tasas

tributarias marginales y se ampliaron los tramos de ingresos. En 1982 se aumentaron las tasas y se redujeron los tramos de ingresos. Finalmente, durante 1983, se recuperó la estructura de 1981.<sup>15</sup>

Se hicieron también cambios marginales —y de signo contrario— en los impuestos indirectos, en particular en la tasa arancelaria y en la sobretasa del IVA.

De acuerdo a cifras proporcionadas por la Contraloría, la recaudación tributaria real por concepto de impuesto a la renta cayó en un 50% entre 1984-1987 versus 1980. En términos relativos a la recaudación total, el impuesto a la renta disminuye su importancia del 33.9% al 17% para igual período.

Las cifras anteriores señalan el orden de magnitud de los costos —en términos de recaudación— generados por la reforma tributaria arriba descrita. Este es otro elemento de importancia para entender la evolución del presupuesto público.

## 5. Las privatizaciones

La reducción del tamaño del sector público ha sido uno de los objetivos permanentes del gobierno actual. Dentro de este marco se encuadra la privatización de empresas públicas, proceso que puede dividirse en cuatro etapas, de acuerdo a Marshall y Montt (1988).

Durante 1974-1975 se realizó la transferencia de 241 empresas privadas que habían sido intervenidas bajo el gobierno de Salvador Allende.

Entre 1975 y 1979 se privatizaron 110 empresas en las cuales el Estado tenía participación mayoritaria. Fueron principalmente empresas comerciales e industriales y bancos. Los ingresos por ventas alcanzaron en este período a 663.5 millones de dólares.

Durante 1985 y 1986 fueron reprivatizadas 25 grandes empresas que habían sido intervenidas por el Estado durante la crisis financiera de 1982. Estas ventas fueron realizadas a inversionistas privados o a pequeños accionistas a través del proceso de "capitalismo popular"

Finalmente, a partir de 1986 —con menos de 40 empresas en poder del Estado— comenzó la cuarta ronda de privatizaciones, a través de la venta de acciones por parte de la CORFO. De acuerdo a Marcel (1988) esta etapa es la más importante en términos de los montos involucrados (alrededor de U\$ 1500 millones) y por tratarse de empresas tradicionales del Estado, creadas décadas atrás con el objeto de jugar un rol clave en el desarrollo nacional o de proveer servicios públicos.

Marcel argumenta que el criterio subyacente tras la presente ronda de privatizaciones es de carácter ideológico antes que técnico y calcula el efecto caja neto que dicha operación tendría sobre las finanzas públicas, restando del precio de venta los dividendos proyectados para dichas empresas. Al cabo de 11 años se estima un flujo neto actualizado negativo para el sector público.

Las cifras proporcionadas en el cuadro 3 muestran el importante aporte que las empresas públicas han estado realizando a las finanzas públicas. Muestran también un incremento en la formación de capital de dichas empresas. Estos hechos tienden a reforzar el argumento proporcionado por Marcel.

De acuerdo a las normas de contabilidad gubernamental del FMI —véase IMF (1986)— los ingresos por ventas de activos públicos se anotan como ingresos de capital, por sobre la línea en el presupuesto público.

Se argumenta sin embargo —véase por ejemplo, Marfán (1986)— que los ingresos provenientes de las privatizaciones deben anotarse debajo de la línea, esto es, como parte integrante del financiamiento del sector público. Ello en razón que se trata de una disminución de activos, el cual no resulta esencialmente diferente de un incremento de pasivos como en el caso de la deuda. De otra manera, se incurriría en un sesgo pro-privatización para los gobiernos con problemas financieros.

En este trabajo se prefirió no innovar al respecto, en parte porque la contribución de las ventas de empresas públicas a las finanzas públicas en el período es bastante baja.<sup>16</sup> Por otro lado, ello provocaría problemas de consistencia con el tratamiento —también por encima de la línea— del resto de las cuentas de capital.

## 6. Las operaciones cuasifiscales

Se entiende por operaciones cuasifiscales aquellas operaciones emprendidas por los bancos centrales y que responden a una acción de política fiscal antes que monetaria.<sup>17</sup>

De este modo, los subsidios que por distinta razón entregue el Banco Central a agentes económicos específicos deben considerarse como operaciones cuasifiscales. La manera correcta de tratar dichas operaciones sería agregarlas a los demás subsidios y transferencias que el sector público entrega al sector privado, esto es, hacerlas parte integrante del déficit del sector público.

El problema operativo consiste en identificar y —especialmente— cuantificar el subsidio otorgado. Así por ejemplo, un crédito entregado a una tasa de interés inferior a la de mercado tiene un subsidio proporcional al *spread* entre ambas tasas.

El caso anterior sería relativamente sencillo de tratar. El problema surge con operaciones como las garantías otorgadas por el Banco Central a los pasivos de privados, puesto que en este caso se trata de una obligación de carácter contingente, constituyendo el procedimiento correcto anotar como subsidio los castigos cargados a las provisiones que el Banco Central debería registrar en su contabilidad en razón del riesgo asumido.

El tema de las operaciones cuasifiscales ha adquirido gran vigencia en América Latina a partir de la crisis de la deuda de 1982. Los Bancos Centrales han apoyado de variadas maneras al sector privado y han incurrido en operaciones cuasifiscales por este motivo.

Sin embargo, resulta difícil cuantificar el monto de estas operaciones, dado que los Bancos Centrales han sido tradicionalmente considerados fuera de las finanzas públicas. Ello dificulta la consolidación con el resto del sector público.

Han sido variadas las operaciones y cuantiosos los montos involucrados por el Banco Central en el apoyo a los deudores externos, los deudores internos y al sistema financiero a partir de la crisis del año 1982.

A modo de ilustración, se presentan los pasivos y activos del Banco Central para el período 1981-1987 (tablas A-6 y A-7). De ellas se desprende que los pasivos y activos del Banco Central crecieron —en términos reales— en 530% entre 1985 y 1981. Prácticamente todo el aumento señalado corresponde a operaciones dirigidas a apoyar al sector privado. En el cuadro de activos estas operaciones se reflejan fundamentalmente en las cuentas de crédito a los bancos comerciales y otras cuentas de activos.

El común denominador de las operaciones realizadas ha sido el de proporcionar liquidez a los deudores y al sistema financiero, para evitar así una quiebra generalizada y una crisis de proporciones mucho mayores a la experimentada.

Esta es la base de los grandes programas de apoyo: la compra de la cartera vencida de las instituciones financieras, la reprogramación de la deuda para deudores productivos e hipotecarios y la garantía sobre parte de la deuda externa privada.<sup>18</sup>

En rigor, el Banco Central ha asumido un rol de "buffer", proporcionando recursos al sector privado en un momento en que éste no los tenía para, eventualmente, recuperar dichos recursos en el futuro, cuando el sector privado haya recuperado solidez financiera.

Sin embargo, hubo en este proceso algo más que simple intermediación financiera por parte del Banco Central.

Los programas de apoyo a los deudores y al sistema financiero llevan asociados subsidios por concepto de *spreads* negativos para el Banco Central entre el costo de captación de los fondos y el costo de colocación de éstos. Este es el caso de la compra de cartera vencida y de la reprogramación a los deudores internos.

Se implementó, además, un programa de subsidio explícito para los deudores externos. Este consistió en el establecimiento de un tipo de cambio preferencial al cual éstos podían acudir para hacer frente a sus obligaciones externas.

Por otro lado, que el Banco Central se haya hecho cargo de un conjunto de pasivos de dudosa calidad y haya apoyado a instituciones en estado de virtual quiebra, lleva implícito un riesgo que cabría transformar a provisiones y a castigos, y por tanto a pérdidas netas del Banco Central.

En el cuadro 11 se presenta el monto de las operaciones cuasi-fiscales. Estas corresponden al monto de recursos comprometidos en cada operación de acuerdo a antecedentes basados en los balances del Banco Central, el cual publica un balance más bien sucinto de su gestión financiera.

Cuadro 11

## OPERACIONES CUASIFISCALES DEL BANCO CENTRAL (%PIB)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Dólar preferencial (flujo)	4.8	3.2	3.5	5.8	1.8	2.9	0
Reprogramación deudas (stock)	3.2	12.9	17.5	15.7	14.8	13.2	7.8
Cartera vencida (stock)	3.3	7.6	8.4	18.6	18.7	18.3	15.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Balances Banco Central

El cuadro 12 presenta una estimación de la contribución del sector público financiero al déficit global.

Cuadro 12

## ESTIMADORES DEL DEFICIT SECTOR PUBLICO FINANCIERO

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Estimación directa	5.3	4.3	4.8	7.3	2.9	1.3	0.6
Intereses pagados Banco Central	-1.4	0.5	2.9	4.7	4.9	3.8	2.9
Pérdidas banco Central	-0.6	6.2	6.3	21.0	4.2	0.5	5.2

Fuente: Memorias del Banco Central y estimaciones propias.

En primer término se presenta una estimación directa de los subsidios comprometidos en las operaciones cuasifiscales. En el caso de la compra de cartera, se considera un subsidio de 2% sobre los pagarés de reprogramación. En el caso de la reprogramación, el subsidio alcanza al 5% sobre el monto de las operaciones. En el

caso del dólar preferencial,<sup>19</sup> el subsidio es por el monto total de las operación más los intereses de los pagarés de dólar preferencial.

Las cifras estimadas subestiman, por una parte, el total de subsidios entregados. Ellas no incluyen estimaciones por concepto de riesgo de cartera ni pérdidas de capital para el caso del rescate de documentos. Por otro lado, al no ser posible distinguir entre elementos devengados y de caja, se sobreestimaría la estimación de los subsidios en cuanto a flujos efectivos de caja.

Los restantes estimadores están constituidos por los intereses netos pagados por el Banco Central, y por las pérdidas que exhibe dicha institución. Ambos provienen de los estados de resultado del Banco Central. Los intereses cancelados, si bien se acercan a un criterio de flujo de caja, tienen la inconveniencia de constituir un indicador parcial del déficit del sector público financiero. Las pérdidas del Banco Central, estimadas a partir de las transferencias que Tesorería realizó a la primera institución, constituyen un concepto mas global de las operaciones emprendidas. Su desventaja radica en su carácter de tipo patrimonial, lo que reduce su utilidad para fines de consistencia con el sector público no financiero.

## **7. El endeudamiento del sector público**

La crisis de la deuda externa e interna han sido administradas en Chile. Para un observador situado en 1983, hubiera resultado difícil imaginar que ambos problemas pudiesen haber sido manejados —sino solucionados— en forma razonable y que el país hubiese entrado a una etapa de franca recuperación a partir de 1986.

El Estado ha sido quien ha absorbido el peso del ajuste a costa de incrementar enormemente sus niveles de deuda tal cómo lo muestra el cuadro 13.

Respecto de la deuda interna, debe tenerse en cuenta que las series presentadas corresponden a la deuda interna de Tesorería, la cual incluye la deuda que dicha institución tiene con el Banco Central.

En efecto, el incremento que la deuda interna muestra a partir de 1983 es explicado básicamente por aportes que el Tesoro Público otorgó al Banco Central. El Banco Central recibió pagarés de tesorería por alrededor de 6000 millones de dólares, y procedió a ingresarlos en sus estados de resultado como ingresos extraordinarios. Se trata entonces de un reconocimiento a las pérdidas que el Banco Central estaría reconociendo por motivo de las operaciones comentadas en la sección anterior.

Dicho concepto de deuda pública es relevante por dos razones. En primer término, es la deuda a considerar desde la perspectiva de las finanzas públicas una vez que el Banco Central se ha independizado del poder ejecutivo. En segunda instancia, la obligación de Tesorería con el Banco Central tiene una cercana correspondencia con la deuda que el Banco Central tiene con el sector privado a partir de las operaciones cuasifiscales.

## Cuadro 13

## DEUDA DEL SECTOR PUBLICO

Año	Deuda interna	Deuda externa
1980	2 875	5 063
1981	1 599	5 465
1982	1 962	6 660
1983	3 696	9 795
1984	4 928	12 343
1985	7 485	14 079
1986	8 260	15 763
1987	8 314	16 380

Fuente: Banco Central y Contraloría General de la República.

Notas: Las cifras se expresan en millones de dólares de fines de cada año.

La deuda interna considera solo al gobierno general.

La deuda externa considera al sector público global y a la deuda privada con garantía estatal.

Respecto al incremento de la deuda externa, Larraín (1988) cita tres causas como las principales:

a) A partir del cierre de los mercados voluntarios de créditos para el sector privado, es el gobierno el único que puede acceder a créditos externos, los cuales son otorgados por instituciones multilaterales. Cuando el país requiere cubrir un déficit de balanza de pagos en cuenta corriente (véase el cuadro 9), es el Estado quien debe conseguir los créditos externos.

b) El Estado ha tenido que asumir la garantía por parte de la deuda externa privado como requerimiento del proceso de renegociación de la misma con los bancos acreedores.

c) El Estado ha acudido en proporción menor a los mecanismos de conversión de deuda, siendo el sector privado quien ha tenido acceso prioritario a estas operaciones.

Resulta evidente que el sector público ha quedado fuertemente comprometido para el futuro producto de las operaciones señaladas. Posiblemente no ha habido demasiadas alternativas. Pero es obvio que se trata de un condicionante mayor a la futura gestión de la política económica en Chile.



## V. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo, desarrollado en tres etapas, fue un estudio exhaustivo de la política fiscal en la economía chilena durante el período 1978-1987.

En primer término, se procedió a la cuantificación del déficit del sector público durante el período considerado. Para ello se utilizó la medida del déficit: déficit operacional del sector público (DOSP), la cual no incluye el pago de reajuste sobre la deuda pública interna como parte de los gastos gubernamentales. El valor agregado del trabajo en esta parte fue la cuantificación del déficit para la totalidad del sector público: gobierno general, empresas públicas y sistema financiero público. Habitualmente, se cuenta con una cobertura más restringida, la que considera sólo al gobierno y a un subconjunto de las empresas públicas.

Posteriormente, se implementó un detallado proceso de descomposición de las cuentas del sector público no financiero, lo cual ha permitido identificar y cuantificar la acción de las diversas variables de política fiscal activa y pasiva que determinan el resultado del presupuesto público. Las variables de política activa son aquellas que dependen de la discreción de la autoridad económica en el área fiscal. Las variables de política pasiva son aquellas que pertenecen al entorno macroeconómico y que tienen un impacto sobre el presupuesto del sector público.

Finalmente, la tarea de cuantificar y descomponer el déficit del sector público fue adecuadamente complementada con un análisis cualitativo de la política fiscal durante el período 1978-1987.

Las finanzas públicas del gobierno general presentan tres fases claramente delimitadas durante el período analizado: holgura (1978-1981), crisis (1982-1985) y recuperación (1986-1987). Estas etapas coinciden con los períodos de "boom", recesión y recuperación, respectivamente, que caracterizaron a la economía chilena durante estos años.

A diferencia de otros países, el sector público chileno presentaba una saludable situación financiera en el momento de producirse la crisis externa de 1982. Dicha situación se explica por las reformas implementadas en el período previo.

La crisis externa afectó fuertemente a la economía nacional, lo que repercutió en el sector público a través de una caída en los ingresos tributarios asociados al sector externo y en una ele-

vacación de los gastos en seguridad social y en subsidios y transferencias al sector privado. Paralelamente, el gobierno impulsó reformas estructurales —tributaria y previsional— destinadas a incrementar la esfera privada en la economía. Estas medidas añadieron presión al presupuesto público.

El aporte de las empresas públicas al financiamiento del sector público fue sustancial durante estos años, destacando el papel desempeñado por el sector de empresas públicas productor de bienes transables. El incremento experimentado por el excedente de las empresas públicas estuvo asociado al aumento registrado en el tipo de cambio real y en el precio de las tarifas públicas internas. Puede afirmarse que el aporte financiero realizado por las empresas públicas fue una de las principales razones para que el sector público recuperase el equilibrio en sus cuentas a partir de 1986.

Una importante fuente de gastos que caracterizó al sector público a partir de 1982 estuvo constituido por los diversos subsidios que el Banco Central otorgó al sistema financiero y a los deudores internos y externos. Estos subsidios recibieron el nombre de operaciones cuasifiscales y elevaron sustancialmente el déficit del sector público a partir de 1982. Dichas operaciones se realizaron a través de una variedad de instrumentos financieros públicos, y quienes recibían el subsidio no lo materializaban en general en un gasto efectivo sobre el producto interno razón por la cual se aminoraba el impacto inflacionario que estas operaciones pudieron tener. Cabe señalar que las operaciones cuasifiscales estuvieron asociadas a una fuerte intervención que el Estado realizó en la economía para proporcionar una liquidez vital en un sistema financiero en crisis. Como producto de esta labor, el Estado acumuló un significativo nivel de deuda interna y externa, la cual condicionará los grados de libertad de la política fiscal en el futuro.

#### Notas

<sup>1</sup> Véase Marshall y Schmidt-Hebbel (1988), para una discusión más general sobre cobertura institucional, y Marshall (1981), para un análisis detallado de la cobertura del sector público en Chile.

<sup>2</sup> Véase Banco Central (1987).

<sup>3</sup> Véase al respecto Robinson y Stella (1986).

<sup>4</sup> Este es el caso de gastos en educación.

<sup>5</sup> El ingreso real actúa en el denominador de todas las partidas a descomponer. Por tanto se obvia su inclusión en la descripción de las partidas restantes.

<sup>6</sup> El residuo puede tener diversas causales. Existe un residuo algebraico proveniente de no considerar elementos de segundo orden en las tasas de crecimiento de las variables de descomposición. En la medida que existan problemas de especificación o de error de medición en las variables de descomposición, se producirá un residuo. La unidad de tiempo considerada —un año— es larga, lo que introduce otras causales de residuo: respuestas dentro del año en las partidas

contables (que el método presupone nulas) frente a variaciones en el entorno; y descalce temporal entre el cambio de una variable de entorno (a fines del período) versus el cambio en la partida fiscal (a lo largo del período).

<sup>7</sup> Durante el período 1970-1974, el déficit promedio del sector público alcanzó a 6.8% sobre el PGB.

<sup>8</sup> Para un análisis de estas políticas véase Larraín (1987), Marshall (1981) y Marshall y Romaguera (1981).

<sup>9</sup> Véase Marfán (1986).

<sup>10</sup> O del ahorro de estas instituciones.

<sup>11</sup> Se han realizado numerosos estudios de la reforma previsional, los cuales exploran las razones, mecanismos y el impacto sobre las finanzas públicas. Véase, en particular, Arellano (1981), Yañez (1985), Von Gersdorff (1984) y Ortúzar (1987).

<sup>12</sup> Véase *Estadísticas. Seguridad Social*.

<sup>13</sup> Los ítem del déficit previsional aparece en tres partidas del cuadro 4: Ingresos por seguridad social, gastos por seguridad social y transferencias y subsidios a privados. Esta última cuenta recoge el traspaso a las AFP del bono de reconocimiento.

<sup>14</sup> Esta sección se basa en Arellano y Marfán (1987), Marfán (1984) y Géminis (1988).

<sup>15</sup> Adicionalmente, ha habido franquicias tributarias al amparo del proceso del "capitalismo popular".

<sup>16</sup> Sólo superan el 1% del PIB durante los dos últimos años.

<sup>17</sup> Véase Robinson y Stella (1986).

<sup>18</sup> Los detalles del proceso son complejos dada la variedad de operaciones realizadas y las modificaciones que experimentan los programas en el tiempo. Véase detalles, en Eyzaguirre (1987), Superintendencia de Bancos (1985), Larroulet (1987), Arellano (1983) y Arellano y Marfán (1987).

<sup>19</sup> Incluye la desdolarización de 1984.

## BIBLIOGRAFIA

- Arellano, José Pablo, "La Reforma Previsional", *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 6, Santiago, 1981.
- \_\_\_\_\_, "La difícil salida al problema del endeudamiento interno", *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 13, Santiago, 1984.
- Arellano, J. P. y M. Marfán, "Ahorro-Inversión y relaciones financieras en la actual crisis económica chilena", *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 1, Santiago, 1986.
- \_\_\_\_\_, "25 años de la política fiscal en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 21, Santiago, 1986.
- Banco Central de Chile, *Memorias Anuales* (varios años), Santiago.
- \_\_\_\_\_, *Deuda Externa Chilena*, Santiago, 1987.
- Buiter, Wilhem, "Measurement of the Public Sector Deficits and its Implications for Policy Evaluation and Design", *IMF Staff Papers*, vol. 30, Washington, D.C., 1983.
- \_\_\_\_\_, "A Guide to Public Sector Debt and Deficits", *Economic Policy*, noviembre, 1985.
- Contraloría General de la República, *Informe de la gestión financiera del Estado* (varios años), Santiago.
- CORFO, *Memorias Anuales* (varios años), Santiago.
- Eyzaguirre, Nicolás, "La deuda interna chilena: 1975-1985", en Massad C. y R. Zahler (eds.), *Deuda interna y estabilidad financiera*, GEL, primera edición, Buenos Aires, 1986.
- Fontaine, Juan Andrés, "The Chilean Economy in the Eighties: Adjustment and Recovery", presentado en el Seminario sobre Deuda Externa, Viña del Mar, 1987.
- International Monetary Fund, *A Manual on Government Finance Statistics*, Washington, D.C., 1986.
- Larraín, Felipe, "Debt Reduction Schemes and the Management of Chilean Debt", presentado al Seminario Internacional sobre Conversión de Deuda y Acceso al Crédito Externo, Santiago, 1988.
- \_\_\_\_\_, "Public Sector in a Highly Indebted Country: The Constraining Chilean Experience, 1970-85", 1987.
- Larrañaga, Osvaldo, "Decisiones productivas microeconómicas bajo endeudamiento", *Revista de Análisis Económico*, vol. 3, No. 1, Santiago, 1988.
- Larroulet, Cristián, "El Endeudamiento Interno", *Estudios Públicos*, No. 25, Santiago, 1987.
- Marcel, Mario, "La privatización de empresas públicas en Chile 1985-88", *Borrador para discusión*, CIEPLAN, Santiago, 1989.
- \_\_\_\_\_, "Diez años del Iva en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 19, Santiago, 1986.

- Marfán, Manuel, "La política fiscal macroeconómica", en R. Cortázar (ed.), *Políticas Macroeconómicas; una perspectiva latino-americana*, CIEPLAN, Santiago, 1986.
- \_\_\_\_\_, "Una evaluación de la nueva reforma tributaria", *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 13, Santiago, 1984.
- Marshall, Jorge, "Gasto público en Chile 1969-1979, Metodología y Resultados", *Notas Técnicas*, No. 33, CIEPLAN, Santiago, 1981.
- Marshall, J. y Romaguera, P., "La evolución del empleo público en Chile: 1970-1978", *Notas Técnicas*, No. 26, CIEPLAN, Santiago, 1981.
- Marshall, J. y Montt, F., "Privatisation in Chile" en P. Cook y C. Kirpatrick (eds.), *Privatisation in Less Development Countries*, St. Martin Press, Sussex, 1988.
- Marshall, J. y Schmidt-Hebbel K., "Problemas de la política fiscal en América Latina", *Manuscrito Ilades-Cepal*, Santiago, 1988.
- \_\_\_\_\_, "Un marco de análisis contable para el análisis de la política fiscal en América Latina", *Manuscrito Ilades-Cepal*, Santiago, 1988.
- Ortúzar, Pablo, "La reforma previsional de 1980: mitos y premoniciones", *Estudios Públicos*, No. 25, Santiago, 1987.
- Robinson, D. y Stella, P., "Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits", *IMF Staff Papers*, Washington, D.C., 1987.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, *Informe Financiero* (varios números), Santiago.
- Tesorería General de la República, *Informe Financiero del Tesoro Público* (varios años), Santiago.
- Von Gersdoff, Hermann, "El sistema previsional chileno durante los diez últimos años", *Estudios de economía*, No. 22, Santiago, 1984.
- Yañez, José, "El gasto público real en Chile", Presentado al 14o. Encuentro Anual de Economistas, Punta de Tralca, 1988.
- \_\_\_\_\_, "Impacto de las políticas previsionales y del trabajo en el presupuesto público: 1979-1983", *Estudios de Economía*, vol. 12, No. 2, Santiago, 1985.
- \_\_\_\_\_, "El sector fiscal, el sector público y las empresas públicas", *Taller de Coyuntura. Comentarios sobre la situación económica. Universidad de Chile* (varios números), Santiago.

### Anexo 1

En este anexo se explica el procedimiento de consolidación del sector público no financiero; se presenta la relación existente entre los impuestos y transferencias versus el ahorro que generan estas empresas, y se definen las variables utilizadas en el ejercicio de descomposición.

1. Consolidación del sector público no financiero. La consolidación efectuada fue la siguiente:

a) Ingresos corrientes

- Ingresos tributarios del gobierno
- Ganancias y otros ingresos del gobierno
- Ventas de bienes y servicios del gobierno
- (-) compras de insumos del gobierno
- Ventas Brutas de las empresas públicas
- (-) compras de insumos de las empresas públicas
- (-) impuestos y transferencias pagadas por las empresas al gobierno

b) Gastos corrientes

- Salarios pagados por el gobierno
- Salarios pagados por las empresas
- Pagos de seguridad social
- Transferencias y subsidios del gobierno a privados
- Otros gastos del gobierno
- Otros gastos de las empresas
- Intereses pagados por el gobierno
- Intereses pagados por las empresas

c) Ahorro = Ingresos corrientes - Gastos corrientes

d) Ingresos de capital

- Ingresos de capital del gobierno
- Ingresos de capital de las empresas

e) Gastos de capital

Formación de capital del gobierno  
Formación de capital de las empresas  
Inversión financiera del gobierno  
Inversión financiera de las empresas  
Otros gastos de capital

f) Superávit = Ahorro + Ingresos de capital - Gastos de Capital

2. Los impuestos y transferencias pagados por las empresas al gobierno no fueron sujetos al ejercicio de descomposición. Ellos forman una suerte de excedente, de manera que sus determinantes son los que están detrás de los ingresos y gastos corrientes de las empresas.

Ello se muestra en la siguiente regresión:

Imptos. y Transferencias =  $3.47 + 0.456 * (\text{Ahorro empresas})$

$r^2 = 0.95$

3. La definición y fuente de las variables utilizadas en el ejercicio de descomposición es la siguiente:

PIB: Cuentas Nacionales, Banco Central.

Importaciones: Índice de quantum, Banco Central.

Tipo de cambio: Banco Central (promedio anual excepto en el caso de la deuda en que se utiliza el tipo de cambio de fines de año).

Arancel promedio: Banco Central.

Salarios: Índice de sueldo y salarios, Instituto Nacional de Estadísticas.

Tasa de cotización: Estadísticas, Seguridad Social.

Número de cotizantes: Estadísticas, Seguridad Social.

Coefficientes insumo producto: Matriz de Insumo producto, ODEPLAN.

Precio de Transables: Índice Ricardo Ffrench-Davis, CIEPLAN.

Precio de no transables: Índice de salarios, Instituto Nacional de Estadísticas.

Producción de transables para empresas públicas: Índice de actividad minera, Banco Central.

Producción de no transables: Índice de Energía del PGB, Banco Central.

Exportaciones físicas cobre: Banco Central.

Precio externo del cobre: Banco Central.

Ventas de empresas transables: Memorias CORFO, ENAMI y ENAP.

Tarifas públicas: "índice" de 0.80 para tarifa eléctrica y 0.20 para tarifa telefónica, INE.

Salarios gubernamentales: INE.

Empleo sector gobierno: Programa de Economía del Trabajo (PET).

Empleo Empresas públicas: PET.

Pensión promedio: Estadísticas, Seguridad Social.

Stock Deuda Externa: Banco Central.

Stock deuda interna: Tesorería.

Tasa de interés externa: Libor, Banco Central.

Tasa de interés pagada por el gobierno: Interés 1-3 años, operaciones reajustables, Banco Central.



## ANEXO ESTADISTICO

Tabla A-1

## DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (% pib)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>GOBIERNO</b>										
Ingresos Corrientes	33.23	32.47	32.90	32.12	29.94	27.69	28.73	28.62	28.18	28.71
Gastos Corrientes	26.68	24.77	24.49	26.62	31.89	30.53	30.74	29.55	26.56	25.91
Ahorro	6.55	7.70	8.41	5.50	-1.95	-2.84	-2.01	-0.93	1.62	2.80
Ingresos de capital	1.10	2.21	1.71	2.78	7.46	4.00	3.21	3.00	3.43	3.67
Gastos de capital	1.92	1.57	2.03	2.85	5.69	2.09	2.46	2.61		
Formación de capital	3.51	3.21	2.60	2.52	2.11	2.12	2.27	3.10	6.06	6.32
Superavit	2.22	5.13	5.49	2.91	-2.29	-3.05	-3.53	-3.64	-1.01	0.15
<b>EMPRESAS</b>										
Ingresos Corrientes	24.73	27.01	25.84	20.84	24.23	29.46	29.78	35.28	35.36	34.69
Gastos Corrientes	18.31	17.58	16.33	15.63	16.51	18.46	19.21	21.23	22.56	21.81
Ahorro Neto	6.42	9.43	9.51	5.21	7.72	11.00	10.57	14.05	12.80	12.88
Impuestos y Transferencias	4.39	8.31	7.53	5.60	7.09	8.63	8.21	9.55	9.09	9.68
Ingreso Neto de Capital	0.35	0.22	0.53	0.43	0.33	-0.13	0.31	0.25	0.50	0.87
Formación de Capital	3.17	1.89	2.64	2.56	2.57	2.64	3.73	3.97	4.66	3.96
Superavit	-0.79	-0.55	-0.13	-2.52	-1.61	-0.40	-1.06	0.78	-0.45	0.11
<b>SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO</b>										
Ingresos Corrientes	36.64	35.51	36.92	34.19	33.89	33.50	34.27	36.71	n.d.	n.d.
Gastos Corrientes	28.05	26.66	26.53	29.08	35.23	33.97	33.84	33.14	n.d.	n.d.
Ahorro	8.59	8.85	10.39	5.11	-1.34	-0.47	0.43	3.57	5.30	6.00
Ingreso de Capital	1.45	2.43	2.24	3.21	7.79	3.87	3.52	3.25	3.93	4.54
Gastos de Capital	1.92	1.57	2.03	2.85	5.69	2.09	2.46	2.61		
Formación de Capital	6.68	5.10	5.24	5.08	4.68	4.76	6.00	7.07	10.68	10.05
Superavit	1.44	4.61	5.36	0.39	-3.92	-3.45	-4.51	-2.86	-1.46	0.26

Fuente : Direccion De Presupuestos,

Nota: Para 1986 y 1987 la formación de capital incluye los gastos de capital

Nota: El ahorro neto de empresas excluye transferencias e impuestos pagadas al gobierno

Nota: El ingreso corriente y gasto corriente del sector publico no financiero se construyen de acuerdo a la metodología explicada en el anexo 1

Tabla A-2  
GOBIERNO GENERAL (% PGB)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
INGRESOS CORRIENTES	33.23	32.47	32.90	32.12	29.94	27.69	28.73	28.62
Tributarios	25.50	25.73	26.31	25.22	22.76	22.44	23.76	23.17
impuestos directos	8.09	7.16	7.33	5.75	5.73	4.99	4.65	3.68
cobre	2.81	1.94	1.93	0.24	0.98	1.89	1.25	0.54
no cobre	5.28	5.22	5.40	5.51	4.75	3.10	3.40	3.14
impuestos indirectos	13.72	13.30	13.43	14.75	13.77	14.64	16.30	17.06
iva importaciones	3.37	3.31	4.60	4.56	3.57	3.66	4.15	4.72
aranceles	1.98	2.02	1.96	2.27	1.44	2.34	3.29	3.64
seguridad social	3.69	5.27	5.55	4.72	3.26	2.81	2.80	2.42
Ingresos No Tributarios	7.73	6.74	6.59	6.90	7.18	5.25	4.97	5.45
venta bienes y servicios	3.26	2.43	2.45	2.20	2.44	2.23	2.49	2.65
ganancias y otros	4.47	4.31	4.14	4.70	4.74	3.02	2.48	2.80
GASTOS CORRIENTES	26.68	24.77	24.49	26.62	31.89	30.53	30.74	29.55
salarios	9.97	9.14	8.78	7.78	7.80	6.66	6.44	5.84
compra bienes y servicios	4.70	3.04	3.12	2.94	3.32	3.23	3.40	3.21
seguridad social	6.86	6.99	7.07	8.20	10.77	9.65	10.12	9.01
transf. y subs. a privados	2.89	3.83	4.14	6.91	9.05	8.87	8.17	7.99
otros gastos	0.68	0.53	0.54	0.37	0.40	0.35	0.23	0.27
intereses	1.58	1.23	0.84	0.42	0.55	1.78	2.38	3.22
[internos]	0.88	0.71	0.47	0.15	0.04	1.33	1.78	2.38
[externos]	0.70	0.52	0.37	0.27	0.51	0.45	0.60	0.84
AHORRO	6.55	7.70	8.41	5.50	-1.95	-2.84	-2.01	-0.93
Ingreso de capital	1.10	2.21	1.71	2.78	7.46	4.00	3.21	3.00
Inversion financiera y otro	1.92	1.57	2.03	2.85	5.69	2.09	2.46	2.61
Formacion de capital	3.51	3.21	2.60	2.52	2.11	2.12	2.27	3.10
SUPRAVIT	2.22	5.13	5.49	2.91	-2.29	-3.05	-3.53	-3.64
Financiamiento Externo neto	-0.53	-1.00	-0.75	-0.53	-0.34	-0.12	0.75	3.06
Financiamiento Interno Neto	-1.70	-4.17	-4.73	-2.39	2.62	3.16	2.77	0.60

Fuente: Direccion de Presupuestos, Banco Central y estimaciones propias

TABLA A-3

## OPERACIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS (% PIB)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
INGRESOS CORRIENTES	25.42	27.20	26.10	20.84	24.23	29.52	29.83	35.28
Venta bienes y servicios	24.15	25.46	24.89	19.88	23.44	28.18	27.98	32.08
codelco	8.63	9.82	8.83	5.58	7.08	9.38	8.40	10.35
transables			11.10	8.10	9.60	11.10	13.00	14.50
no transables			4.96	6.20	6.76	7.70	6.58	7.23
transferencias del gobierno	0.69	0.19	0.26	0.00	0.00	0.06	0.05	0.00
otros ingresos	0.58	1.55	0.95	0.96	0.79	1.28	1.80	3.20
GASTOS CORRIENTES	23.39	26.08	24.12	21.23	23.60	27.15	27.47	30.78
compras de bienes y serv.	12.24	12.64	11.17	10.23	9.85	11.80	12.65	14.42
codelco	3.47	2.63	2.46	2.30	2.84	3.27	3.53	3.78
resto	8.77	10.01	8.71	7.93	7.01	8.53	9.12	10.64
salarios	4.54	4.04	4.23	3.99	4.43	4.00	3.94	3.88
transferencias e impuestos	5.08	8.50	7.79	5.60	7.09	8.69	8.26	9.55
codelco	2.34	4.77	4.18	1.99	2.33	3.43	2.86	3.36
resto	2.74	3.73	3.61	3.61	4.76	5.26	5.40	6.19
intereses	1.17	0.71	0.82	1.09	1.80	2.49	2.52	2.81
internos	0.46	-0.11	-0.04	0.32	0.08	0.86	0.42	0.55
externos	0.71	0.82	0.86	0.77	1.72	1.63	2.10	2.26
otros gastos	0.36	0.19	0.11	0.32	0.43	0.17	0.10	0.12
AHORRO	2.03	1.12	1.98	-0.39	0.63	2.37	2.36	4.50
Ingreso neto de capital	0.35	0.22	0.53	0.43	0.33	-0.13	0.31	0.25
Formacion de capital	3.17	1.89	2.64	2.56	2.57	2.64	3.73	3.97
SUPERAVIT	-0.79	-0.55	-0.13	-2.52	-1.61	-0.40	-1.06	0.78
Financiamiento Externo Neto	3.23	1.36	0.64	3.27	2.58	-0.97	1.93	0.95
Financiamiento Interno Neto	-2.54	-0.54	-0.68	-1.19	-1.50	0.96	-1.12	-2.01
discrepancias	-0.10	0.27	-0.17	-0.44	-0.53	-0.41	-0.25	-0.28

Fuente : Direccion de Presupuestos

Tabla A-4

SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (% PIB)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
INGRESOS CORRIENTES	36.64	35.51	36.92	34.19	33.89	33.50	34.27	36.71
impuestos directos no cobre	5.28	5.22	5.40	5.51	4.75	3.10	3.40	3.14
impuestos del cobre	2.81	1.94	1.93	0.24	0.98	1.89	1.25	0.54
imptos. indirectos internos	8.37	7.97	6.87	7.92	8.76	8.64	8.86	8.70
iva importaciones	3.37	3.31	4.60	4.56	3.57	3.66	4.15	4.72
aranceles	1.98	2.02	1.96	2.27	1.44	2.34	3.29	3.64
seguridad social	3.69	5.27	5.55	4.72	3.26	2.81	2.80	2.42
ganancias y otros ingresos	5.06	5.88	5.09	5.66	5.51	4.31	4.31	6.00
ventas netas gobierno	-1.44	-0.61	-0.67	-0.74	-0.88	-1.00	-0.91	-0.56
ventas brutas	3.26	2.43	2.45	2.20	2.44	2.23	2.49	2.65
compras	4.70	3.04	3.12	2.94	3.32	3.23	3.40	3.21
Ventas Netas Empresas	7.52	4.51	6.19	4.05	6.50	7.75	7.12	8.11
ventas brutas	24.15	25.46	24.89	19.88	23.44	28.18	27.98	32.08
[codelco]	8.63	9.82	8.83	5.58	7.08	9.38	8.40	10.35
[transables]			11.10	8.10	9.60	11.10	13.00	14.50
[no transables]			4.96	6.20	6.76	7.70	6.58	7.23
compra insumos	12.24	12.64	11.17	10.23	9.85	11.80	12.65	14.42
imptos y transferencias	4.39	8.31	7.53	5.60	7.09	8.63	8.21	9.55
GASTOS CORRIENTES	28.05	26.66	26.53	29.08	35.23	33.97	33.84	33.14
salarios gobierno	9.97	9.14	8.78	7.78	7.80	6.66	6.44	5.84
salarios empresas	4.54	4.04	4.23	3.99	4.43	4.00	3.94	3.88
seguridad social	6.86	6.99	7.07	8.20	10.77	9.65	10.12	9.01
transf. y subs. a privados	2.89	3.83	4.14	6.91	9.05	8.87	8.17	7.99
otros gastos	1.04	0.72	0.65	0.69	0.83	0.52	0.33	0.39
intereses gobierno	1.58	1.23	0.84	0.42	0.55	1.78	2.32	3.22
[internos]	0.88	0.71	0.47	0.15	0.04	1.33	1.72	2.38
[externos]	0.70	0.52	0.37	0.27	0.51	0.45	0.60	0.84
intereses empresas	1.17	0.71	0.82	1.09	1.80	2.49	2.52	2.81
[internos]	0.46	-0.11	-0.04	0.32	0.08	0.85	0.42	0.56
[externos]	0.71	0.82	0.86	0.77	1.72	1.63	2.10	2.26
AHORRO	8.59	8.85	10.39	5.11	-1.34	-0.47	0.43	3.57
Ingreso de capital	1.45	2.43	2.24	3.21	7.79	3.87	3.52	3.25
Inversion financiera y otro	1.92	1.57	2.03	2.85	5.69	2.09	2.46	2.61
Formacion de capital gobier	3.51	3.21	2.60	2.52	2.11	2.12	2.27	3.10
Formacion de capital empres	3.17	1.89	2.64	2.56	2.57	2.64	3.73	3.97
SUPERAVIT	1.44	4.61	5.36	0.39	-3.92	-3.45	-4.51	-2.86
Financiamiento Externo Neto	2.70	0.36	-0.11	2.74	2.24	-1.09	2.68	4.01
Financiamiento Interno Neto	-4.24	-4.71	-5.41	-3.58	1.12	4.12	1.65	-1.41

Fuente: Dirección de Presupuestos, Banco Central, Contraloría.

Tabla 5-A

## DESCOMPOSICION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
impuestos directos no cobre	5.28	5.22	5.40	5.51	4.75	3.10	3.40	3.14
variación anual		-0.06	0.18	0.11	-0.76	-1.65	0.30	-0.26
base		3.08	2.05	0.99	-0.15	1.22	0.67	1.23
ingreso real		-0.44	-0.41	-0.30	0.78	0.03	-0.20	-0.08
precios		-2.44	-1.52	-0.66	-0.73	-1.26	-0.44	-1.12
tasa efectiva		-0.26	0.06	0.07	-0.66	-1.64	0.27	-0.29
impuestos del cobre	2.81	1.94	1.93	0.24	0.98	1.89	1.25	0.54
variación anual		-0.87	-0.01	-1.69	0.74	0.91	-0.64	-0.71
precio cobre		1.27	0.20	-0.39	-0.04	0.07	-0.26	0.04
tipo cambio real		-0.55	-0.37	-0.21	0.04	0.22	0.18	0.29
cantidad exportada		0.09	0.07	-0.01	0.04	0.03	-0.05	0.14
ingreso real		-0.23	-0.15	-0.11	0.03	0.01	-0.12	-0.03
residuo		-1.45	0.24	-0.97	0.67	0.58	-0.39	-1.15
imp. indirectos internos	8.37	7.97	6.87	7.92	8.76	8.64	8.86	8.70
variación anual		-0.40	-1.10	1.05	0.84	-0.12	0.22	-0.16
base		4.89	3.13	1.26	-0.21	2.25	1.86	3.20
ingreso real		-0.69	-0.62	-0.38	1.12	0.06	-0.55	-0.22
precios		-3.87	-2.33	-0.84	-1.05	-2.33	-1.24	-2.91
tasa efectiva		-0.72	-1.28	1.00	0.99	-0.10	0.14	-0.23
iva a las importaciones	3.37	3.31	4.60	4.56	3.57	3.66	4.15	4.72
variación anual		-0.06	1.29	-0.04	-0.99	0.09	0.49	0.57
base (import. en US\$)		1.52	1.01	0.88	-2.01	-0.78	0.66	-0.50
tipo cambio real		-0.66	-0.63	-0.50	0.69	0.79	0.34	0.95
arancel		-0.12	-0.01	0.00	0.04	0.29	0.46	-0.15
ingreso real		-0.28	-0.26	-0.26	0.64	0.02	-0.23	-0.10
residuo		-0.53	1.18	-0.16	-0.36	-0.24	-0.74	0.37

Fuente: Cuadro A-4

Tabla 5-B

DESCOMPOSICION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
imptos. com. ext. (arancel)	1.98	2.02	1.96	2.27	1.44	2.34	3.29	3.64
variación anual		0.04	-0.06	0.31	-0.83	0.90	0.95	0.35
base (import. en US\$)		0.89	0.62	0.37	-1.00	-0.32	0.42	-0.39
tasa (arancel)		-0.07	-0.01	0.00	0.02	0.12	0.29	-0.12
tipo cambio real		-0.39	-0.38	-0.21	0.35	0.32	0.22	0.76
ingreso real		-0.16	-0.16	-0.11	0.32	0.01	-0.15	-0.08
residuo		-0.23	-0.13	0.26	-0.52	0.77	0.17	0.19
ingresos seguridad social	3.69	5.27	5.55	4.72	3.26	2.81	2.80	2.42
variación anual		1.58	0.28	-0.83	-1.46	-0.45	-0.01	-0.38
tasa cotizacion		-0.21	-0.41	-0.29	-0.16	-0.12	-0.11	-0.07
salario real		0.04	0.72	0.89	-0.15	-0.33	0.14	-0.29
cotizantes		0.09	-0.15	-2.97	-1.76	-0.25	-0.22	-0.22
ingreso real		-0.31	-0.41	-0.31	0.67	0.02	-0.18	-0.07
residuo		1.97	0.53	1.85	-0.05	0.22	0.36	0.27
ventas bs y serv gobierno	3.26	2.43	2.45	2.20	2.44	2.23	2.49	2.65
variación anual		-0.83	0.02	-0.25	0.24	-0.21	0.26	0.16
ganancias y otros ingresos	5.06	5.88	5.09	5.66	5.51	4.31	4.31	6.00
variación anual		0.82	-0.79	0.57	-0.15	-1.20	0.00	1.69

Fuente: Cuadro A-4

Tabla 5-C

## DESCOMPOSICION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
EMPRESAS								
ventas totales	24.15	25.46	24.89	19.88	23.44	28.18	27.98	32.08
compras totales	12.24	12.64	11.17	10.23	9.85	11.80	12.65	14.42
impuestos y transferencias	4.39	8.31	7.53	5.60	7.09	8.63	8.21	9.55
ventas codelco	8.63	9.82	8.83	5.58	7.08	9.38	8.40	10.35
variación anual		1.19	-0.99	-3.25	1.50	2.30	-0.98	1.95
precio cobre		3.89	1.03	-1.81	-0.83	0.54	-1.30	0.28
tipo cambio real		-0.52	-1.92	-1.67	-0.60	1.08	2.09	0.78
cantidad exportada		0.28	0.34	-0.06	0.93	0.23	-0.24	0.94
ingreso real		-0.72	-0.76	-0.49	0.79	0.05	-0.59	-0.21
residuo		-1.74	0.33	0.78	1.22	0.40	-0.93	0.14
ventas resto transables			11.10	8.10	9.60	11.10	13.00	14.50
variación anual				-3.00	1.50	1.50	1.90	1.50
precio externo				0.19	-0.18	-0.13	-0.13	-0.22
tipo cambio real				-1.20	1.23	2.14	1.04	2.99
ingreso real				-0.62	1.14	0.07	-0.70	-0.32
cantidad				0.83	0.88	-0.02	0.57	0.38
residuo (cantidad)				-2.20	-1.57	-0.55	1.13	-1.33
ventas no transables			4.96	6.20	6.76	7.70	6.58	7.23
variación anual				1.24	0.56	0.94	-1.12	0.65
tarifa real				0.14	0.87	0.18	-0.34	-0.13
ingreso real				-0.28	0.87	0.05	-0.49	-0.16
cantidad				0.10	0.01	0.29	0.54	0.23
residuo				1.27	-1.19	0.43	-0.83	0.71

Fuente: Cuadro A-4



Tabla 5-D

## DESCOMPOSICION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
salarios gobierno	9.97	9.14	8.78	7.78	7.80	6.66	6.44	5.84
variación anual		-0.83	-0.36	-1.00	0.02	-1.14	-0.22	-0.60
ingreso real		-0.83	-0.71	-0.49	1.10	0.05	-0.42	-0.16
empleo gobierno		0.00	-0.92	-0.87	-0.45	-0.44	-0.36	-0.33
salario real		-0.01	1.12	1.43	0.32	-1.07	0.38	-0.49
residuo		0.01	0.15	-1.07	-0.95	0.31	0.18	0.38
intereses internos gobierno	0.88	0.71	0.47	0.15	0.04	1.33	1.72	2.38
variación anual		-0.17	-0.24	-0.32	-0.11	1.29	0.39	0.66
deuda		0.42	0.08	-0.04	-0.07	0.05	1.67	1.61
interes		-0.13	0.03	-0.18	-0.06	0.04	-0.29	0.70
ingreso real		-0.07	-0.06	-0.03	0.02	0.00	-0.08	-0.04
precios		-0.41	-0.21	-0.06	-0.02	-0.01	-0.19	-0.56
residuo		0.02	-0.09	-0.02	0.01	1.21	-0.72	-1.04
intereses externos gobierno	0.70	0.52	0.37	0.27	0.51	0.45	0.60	0.84
variación anual		-0.18	-0.15	-0.10	0.24	-0.06	0.15	0.24
deuda		-0.03	-0.07	-0.03	-0.03	0.03	0.00	0.08
interes		0.31	0.10	0.06	-0.05	-0.13	0.06	-0.14
efecto cambiario		-0.15	-0.12	-0.04	0.18	-0.03	0.12	0.05
ingreso real		-0.06	-0.04	-0.02	0.04	0.00	-0.03	-0.01
residuo		-0.26	-0.02	-0.07	0.11	0.07	0.00	0.26
compras gobierno	4.70	3.04	3.12	2.94	3.32	3.23	3.40	3.21
variación anual		-1.66	0.08	-0.18	0.38	-0.09	0.17	-0.19
precio transables		0.44	0.27	-0.04	-0.05	-0.03	-0.03	-0.04
tipo de cambio		-0.64	-0.40	-0.24	0.31	0.52	0.21	0.55
precio no transables		0.01	0.12	0.15	-0.03	-0.10	0.05	-0.07
ingreso real		-0.39	-0.24	-0.17	0.41	0.02	-0.20	-0.08
residuo		-1.08	0.33	0.04	-0.27	-0.50	0.14	-0.54
egresos seguridad social	6.86	6.99	7.07	8.20	10.77	9.65	10.12	9.01
variación anual		0.13	0.08	1.13	2.57	-1.12	0.47	-1.11
pensión real		0.23	1.00	0.79	0.04	-0.30	1.01	-1.22
beneficiarios		0.26	0.22	0.30	0.30	0.47	0.08	0.25
ingreso real		-0.57	-0.54	-0.39	1.16	0.08	-0.61	-0.25
residuo		0.20	-0.60	0.44	1.07	-1.36	0.00	0.11
formacion de capital gob.	3.51	3.21	2.60	2.52	2.11	2.12	2.27	3.10
		-0.30	-0.61	-0.08	-0.41	0.01	0.02	0.83
precio no transables		0.04	0.44	0.42	-0.08	-0.21	0.10	-0.17
ingreso real		-0.29	-0.25	-0.14	0.36	0.01	-0.13	-0.06
residuo		-0.05	-0.80	-0.36	-0.68	0.21	0.18	1.05

Tabla 5-E

## DESCOMPOSICION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
compra insumos codelco	3.20	2.60	2.50	2.30	2.80	3.30	3.50	3.80
variacion anual		-0.90	-0.10	-0.20	0.50	0.50	0.20	0.30
precio transables		0.33	0.23	0.03	-0.04	-0.03	-0.03	-0.04
tipo de cambio		-0.48	-0.34	-0.19	0.24	0.44	0.22	0.56
precio no transables		0.01	0.11	0.12	-0.02	-0.09	0.05	-0.11
exportaciones cobre		0.11	0.09	-0.02	0.38	0.09	-0.08	0.39
ingreso real		-0.29	-0.20	-0.14	0.32	0.02	-0.21	-0.09
residuo		-0.58	0.02	-0.01	-0.39	0.06	0.26	-0.42
compra insumos emp. trans.	5.30	6.00	5.20	4.70	4.20	5.10	5.50	6.40
		0.70	-0.80	-0.50	-0.50	0.90	0.40	0.90
		0.50	0.53	0.06	-0.07	-0.04	-0.04	-0.07
		-0.73	-0.80	-0.39	0.50	0.65	0.33	0.89
		0.02	0.25	0.25	-0.04	-0.13	0.07	-0.17
		-0.44	-0.47	-0.29	0.66	0.03	-0.32	-0.13
		0.25	0.27	0.39	0.51	-0.01	0.26	0.16
		1.10	-0.59	-0.52	-2.06	0.39	0.10	0.23
compra insumos emp. no tran	3.50	4.00	3.50	3.20	2.80	3.40	3.60	4.20
		0.50	-0.50	-0.30	-0.50	0.60	0.20	0.60
		0.23	0.25	0.03	-0.04	-0.02	-0.02	-0.03
		-0.34	-0.38	-0.19	0.24	0.31	0.16	0.41
		0.01	0.16	0.17	-0.03	-0.09	0.05	-0.11
		-0.29	-0.31	-0.19	0.45	0.02	-0.22	-0.09
		0.24	0.20	0.07	0.00	0.12	0.24	0.13
		0.65	-0.43	-0.19	-1.03	0.25	-0.01	0.29
intereses externos empresas	0.71	0.82	0.86	0.77	1.72	1.63	2.10	2.26
variación anual		0.11	0.04	-0.09	0.95	-0.09	0.47	0.16
deuda		0.18	0.09	0.07	0.26	0.23	-0.11	0.16
interes		0.32	0.15	0.14	-0.15	-0.45	0.20	-0.48
cambio real		-0.15	-0.19	-0.09	0.50	-0.09	0.44	0.18
ingreso real		-0.06	-0.06	-0.05	0.11	0.01	-0.10	-0.05
residuo		-0.17	0.04	-0.16	0.22	0.21	0.04	0.34
salarios empresas	4.54	4.04	4.23	3.99	4.43	4.00	3.94	3.88
variación anual		-0.50	0.19	-0.24	0.44	-0.43	-0.06	-0.06
salario real		0.38	0.35	0.37	0.02	-0.49	0.01	-0.14
ingreso real		-0.38	-0.31	-0.24	0.56	0.03	-0.25	-0.10
residuo (empleo)		-0.50	0.16	-0.38	-0.14	0.03	0.18	0.18

Tabla A-6

ACTIVOS NOMINALES DEL BANCO CENTRAL

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
EXTERNOS	185	237	304	474	701	817	1038
INTERNOS							
credito fisco	50	42	49	159	208	251	297
credito emprsas publ	14	17	21	30	60	136	163
credito bco. estado	26	11	73	104	222	236	195
credito bcos. com.	12	97	476	736	1366	1504	1595
creditos otros	54	119	157	208	261	279	321
otros activos int.	3	6	14	32	40	65	102
otras cuentas activos	6	112	363	683	1448	1820	2167
[PDT]			100	218	860	1144	1429
[cartera adquirida]		41	118	106	163	226	272
[compra U\$ pacto retrovta]		60	126	316	353	414	435
TOTAL	350	641	1457	2426	4306	5108	5878
MEMO:							
reprogramacion deudas						527	614
créditos por depósitos						478	360
compra cartera						390	482
I P C    (diciembre)	100	120.7	148.6	182.8	231.1	271.2	329.5

Fuente: Memorias del Banco Central,

Nota: Las cifras estan en miles de millones de pesos de cada año

Tabla A-7

PASIVOS NOMINALES DEL BANCO CENTRAL

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
EXTERNOS	62	121	351	718	1225	1429	1850
reservas	26	31	106	182	321	413	546
deuda externa	21	62	208	474	794	891	1149
otros	15	28	37	62	110	125	155
INTERNOS							
emisión	84	62	73	88	111	146	171
[base]	61	56	66	79	100	130	161
[depósito bancos]	23	6	7	9	11	16	10
obligaciones con el fisco	17	21	20	27	79	120	189
obligaciones con otros	18	105	140	352	803	814	723
[depósitos en U\$]			0	102	506	530	420
[depósitos plazo gob.]			29	51	94	112	149
[depósitos plazo b estado]			47	101	86	79	59
documentos emitidos	30	31	341	524	1100	1435	1656
otras ctas. pasivos	5	109	304	545	751	856	910
[provisiones]		4	55	80	119	176	160
[divisas por vender]		60	126	348	382	441	445
[letras adquis. cartera]		41	118	106	163	225	272
otros	133	192	228	172	236	307	379
TOTAL	349	641	1457	2426	4305	5107	5878
MEMO							
documentos emitidos							
pagares reprogramacion deudas						357	348
certificado depósitos en U\$						245	278
pagares reajustable b. central						141	292
pagares en U\$						143	115
pagares diferencial cambiario						168	159
pagares compra portafolio							129
I P C (diciembre)	100	120.7	148.6	182.8	231.1	271.2	329.5

Fuente: Memorias Banco Central

Nota: las cifras estan en miles de millones de pesos de cada año

Tabla A-8

ESTADO DE RESULTADOS BANCO CENTRAL (nominal)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
INGRESOS OPERACION	31	64	27	33	81	83	161	614	740	1069
Intereses	18	28	23	32	46	66	112	138	145	168
Reajustes								340	470	748
diferencial cambio	13	35	1	1	34	16	49	134	93	107
otros	0	1	3	0	1	1	0	2	32	46
GASTOS OPERACION	12	19	13	12	69	128	249	1070	769	1034
Intereses	8	17	11	9	29	73	166	261	304	326
Reajustes								124	135	249
Diferencial cambio				2	40	53	82	676	276	446
otros	4	2	2	1	0	2	1	9	54	13
prov. y castigos			1	1	4	52	26	44	66	1
otros gastos	1	0	2	1	1	2	3	44	39	57
ingresos extraordinarios						100	118	547	134	24
excedente	18	12	11	19	7	1	1	3	0	1

Fuente: Banco central, Memorias.

Nota: Los ingresos extraordinarios corresponden a aportes fiscales

Nota: Las cifras estan en miles de millones de pesos de cada año