



Parte II

LA REFORMA DEL ESTADO



Capítulo 3

Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales

FELIPE LARRAÍN B. • RODRIGO VERGARA M.



FELIPE LARRAÍN B. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, Harvard. Profesor de la Universidad de Harvard y de la P. Universidad Católica de Chile. Consultor internacional.
Email: flarrain@volcan.facea.puc.cl

RODRIGO VERGARA M. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, Harvard. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos. Profesor PUC. Consultor internacional.
Email: rvergara@cepchile.cl

Se agradecen los valiosos comentarios de Jorge Cauas, Juan Carlos Méndez y Joaquín Vial. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad de los autores.

I. INTRODUCCIÓN

Entre comienzos y mediados de los setenta, Chile experimentó dos visiones diametralmente opuestas del papel del sector público en la economía que sustentaron los gobiernos de ese período. El régimen de la Unidad Popular (1970-73) protagonizó una expansión sin precedentes del gasto público que originó el mayor déficit en la historia chilena. Al mismo tiempo, el Gobierno extendió su control de la economía mediante nacionalizaciones y expropiaciones, que al final de su gestión dejaron el sistema bancario y una parte considerable de las actividades productivas en manos del Estado.

Desde sus inicios, el gobierno militar emprendió un programa de largo alcance para privatizar la mayoría de los activos confiscados por el Estado durante la administración anterior, al mismo tiempo que implementaba un fuerte ajuste fiscal. Así, mientras la mayor parte de las otras economías latinoamericanas incrementaban el tamaño de sus gobiernos durante los años setenta, el sector público chileno avanzaba en la dirección contraria. El déficit fiscal no sólo se redujo en ese período sino que incluso se transformó en un superávit entre 1976 y 1981.

Los déficit públicos reaparecieron en medio de una severa crisis internacional, que, junto con algunos errores de política económica, afectaron la economía chilena a partir de 1982¹. Pero éste fue un fenómeno cíclico y, por tanto, transitorio. Los superávits fiscales reaparecieron en 1987 y se mantuvieron hasta 1997. A partir de 1998, se vuelven a observar déficit fiscales en la economía chilena.

Junto con un riguroso control sobre el gasto público en el período 1974-90, y con un masivo proceso de privatización de las empresas públicas, se implementaron dos reformas tributarias significativas (1974 y 1984), lo que cambió diametralmente la estructura tributaria en Chile. En efecto, dichas reformas conformaron un sistema tributario basado principalmente en el gasto, cuyo eje central es el impuesto al valor agregado (IVA).

La llegada de un nuevo gobierno democrático en 1990 produjo algunos cambios en las finanzas públicas. Por una parte, la tasa de crecimiento del gasto público se aceleró. En efecto, el Cuadro 1 muestra que mientras en el período 1985-90 el gasto público total del gobierno general creció en promedio un 1,3%, en el período 1991-98 dicha cifra llegó a 7,5%². El argumento para incrementar el gasto público en estos últimos años fue que había ciertos sectores que fueron postergados durante la administración anterior, por lo que era necesario dedicarles más recursos, lo que reduciría la probabilidad de eventuales conflictos sociales. Por otra parte, se incrementaron los impuestos para financiar los mayores gastos.

¹ Ver capítulo 2 de este volumen.

² Entre 1991 y 1998, el gasto público total creció ligeramente menos que el PIB, aunque el gasto primario (que excluye intereses) creció en promedio 8,5% por año, cifra sustancialmente superior al crecimiento del PIB.

Este capítulo estudia la política fiscal chilena en el último cuarto de siglo y esboza la agenda fiscal pendiente. Se describe y analiza el proceso de reforma fiscal que ha implementado Chile desde los 70 y se evalúan sus resultados y consecuencias más importantes. La sección II se centra en el ajuste del gasto público y la reestructuración de las empresas públicas en el período 1974-81. La primera reforma tributaria de importancia implementada durante el gobierno militar, que introdujo el IVA, pilar del actual sistema tributario, se trata en la sección III. La sección IV revisa los efectos de la crisis de 1982-83 en las finanzas públicas, cuando luego de varios años de superávit fiscal reaparecen los déficits y, además, se revierte en parte importante el proceso de privatización que había tenido lugar durante la segunda mitad de los 70.

La sección V analiza la reforma tributaria de 1984, que fue determinante de la actual estructura tributaria en Chile, especialmente en lo relativo al impuesto al ingreso. El significativo ajuste al tamaño del Estado, impuestos y gastos, que se realizó en la segunda mitad de los 80 se analiza en la sección VI. La sección VII revisa las modificaciones tributarias que han tenido lugar en los 90, las que, sin alterar el espíritu fundamental de las dos reformas anteriores, han introducido nuevos elementos en el sistema tributario. La sección VIII analiza las finanzas públicas en los 90, período en que se acelera la expansión del gasto público. A continuación, la sección IX discute el tema del déficit cuasifiscal, producto de la crisis de 1982-83 y de la política de esterilización de los flujos de capital que llevó a cabo el Banco Central en los 90. En la sección X se discute la agenda fiscal pendiente y se entregan algunas propuestas que, en opinión de los autores, ayudarían a perfeccionar el sistema tributario y la política fiscal. Finalmente, la sección XI contiene las conclusiones.

CUADRO 1
CRECIMIENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL

Período	Crecimiento % promedio anual	
	Gasto Gobierno General	PIB
85 - 90	1,3	6,2
91 - 98	7,5	7,8

Fuente: Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda.

II. EL AJUSTE DEL GASTO Y LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, 1974-1981

Desde un comienzo, el gobierno militar implantó un conjunto de políticas económicas y reformas institucionales que constituían un enfoque radicalmente distinto de los papeles del sector público y el sector privado. La nueva política

se centró inicialmente en la estabilización de la economía, en que el ajuste del gasto público, la reestructuración de las empresas públicas y los cambios en la institucionalidad financiera del Estado tuvieron un papel central.

El ajuste del gasto público

La parte más importante de las políticas de manejo de la demanda destinadas a estabilizar la economía fueron las medidas adoptadas para reducir el gasto público. El déficit consolidado del sector público, que en 1973 ascendió a poco más de 30% del PIB³, se consideraba, correctamente, como la mayor amenaza para la estabilidad⁴.

En el segundo semestre de 1974, mientras se reducía el déficit, Chile se vio afectado por un gran deterioro de los términos de intercambio cuando se derrumbó el precio del cobre al mismo tiempo que ocurría el shock petrolero. La caída de los términos de intercambio llegó casi a 40% entre 1974 y 1975⁵. En lugar de financiarla, las autoridades decidieron hacer un ajuste frente a esta pérdida de ingresos e implantaron una nueva contracción fiscal. El ministro de Hacienda, Jorge Cauas, declaró en octubre de 1975:

...la inminente crisis de balanza de pagos obligó, sin embargo, a un programa económico más drástico. Las estimaciones del déficit a comienzos de año eran del orden de 800 millones de dólares, cifra que naturalmente resultaba imposible de financiar a un país cuya deuda externa supera los 4.000 millones de dólares. Había pues que reducir ese déficit, al mismo tiempo que era necesario hacer decrecer la inflación... (Cauas, 1975).

El control del gasto público en ese período se realizó en base a tres medidas fundamentales: la regularización del área de propiedad social, que había llegado a requerir subsidios fiscales del orden de 10% del PIB (Larraín, 1991); la reducción de la planilla salarial, mediante una disminución del empleo público y de los salarios reales; y un fuerte corte de la inversión pública. Así, la mayor parte de las 325 empresas intervenidas (pero no legalmente expropiadas) fueron devueltas a sus propietarios en 1974. La eliminación de los subsidios para estas empresas fue el elemento singular más importante del control del gasto, ya que redujo el gasto público en cerca de 10 puntos del PIB, lo que equivalía casi a toda la reducción de los gastos corrientes consolidados lograda en 1974. La política salarial del Go-

³ El sector público no financiero incluye al gobierno general y a las empresas públicas. Estas últimas contribuían significativamente al déficit global en dicha época. Ver Larraín (1991).

⁴ Ver Informe de la Hacienda Pública 1973, en Méndez (1979).

⁵ Ver Cuadro 1, en el capítulo 1 de este volumen, para una visión global de los principales indicadores macroeconómicos de Chile en el período 1973-1997.

bierno hizo declinar marcadamente la nómina salarial en 1973, ya que el ajuste del salario nominal realizado en octubre de ese año estuvo muy lejos de compensar la inflación pasada y no tomó en cuenta el gran aumento de los precios recién liberados. Los salarios reales habían empezado a declinar ya en 1973 y en el último trimestre de ese año alcanzaron niveles muy bajos que persistieron hasta mediados de 1976. Y aunque los salarios reales continuaron declinando en 1974 y 1975, la reducción más cuantiosa ocurrió en 1973.

En octubre de 1974 se sustituyó el ajuste *ad hoc* de los salarios por la indización formal a la inflación pasada, pero aún así el Gobierno continuó actuando discrecionalmente. Por ejemplo, el ajuste de julio de 1975 distó mucho de igualarse a la inflación pasada, y la autoridad modificó más tarde la periodicidad de los ajustes. Además, continuó calculando la inflación en términos del IPC oficial, que subestimó considerablemente la inflación en 1972, 1973, 1976, 1977 y 1978⁶. A partir de la segunda mitad de 1976, la declinación de la inflación y la mecánica de la indización permitieron que los salarios reales crecieran a la par de la recuperación de la economía.

La reducción del empleo público en 1974 y 1975 reforzó el efecto salarial, ya que más de la tercera parte de los empleados públicos perdió su empleo en 1974 (Cuadro 2). Sólo una parte de esta declinación era imputable a la privatización de las empresas estatales. La declinación se debió en su mayor parte a las medidas tomadas para mejorar la eficiencia de las empresas públicas restantes y para eliminar lo que se consideraba empleo redundante en el gobierno general⁷. En total, la nómina salarial del sector público bajó de un promedio cercano a 19% del PIB en el período 1970-1972 a menos de 12% en 1981.

CUADRO 2
SALARIOS REALES Y EMPLEO DEL SECTOR PÚBLICO

	Salarios Reales			Empleo Sector Público (miles)
	Gobierno Central	Organismos Descentralizados	Empresas Públicas	
1970	100,00	100,00	100,00	767,62
1971	119,80	114,00	101,59	842,78
1972	144,01	147,24	126,18	871,75
1973	89,56	82,29	81,92	870,69
1974	n.d.	71,68	70,77	552,59
1975	n.d.	73,09	64,90	596,63
1976	n.d.	74,50	69,70	604,00

Fuente: FMI, Instituto Nacional de Estadísticas y Cortés y Sjaastad.(1981).

⁶ Ver Cortázar y Marshall (1980)

⁷ El empleo de las empresas públicas ascendía a 5,6% de la fuerza de trabajo en 1973 y a 3,2% en 1979.

La tercera gran tendencia del período 1974-1981 fue la reducción profunda y sostenida de la inversión pública. En realidad, la formación de capital público aumentó en 1974 sobre el nivel del año anterior (casi 3 puntos del PIB), a medida que el Gobierno trataba de compensar la débil demanda privada con programas de vivienda y de obras públicas. La mayor parte de la declinación de la inversión se debió al tratamiento de shock de 1975, que redujo este componente del gasto público en casi 40% real en ese año. La inversión pública continuó una declinación gradual, como resultado no sólo de la contracción económica de 1975 sino también de la política económica oficial de mercado libre que trataba de delegar las decisiones de inversión en el sector privado.

Dentro de la política general de austeridad fiscal, el gasto corriente fue más rígido que la inversión. Aunque la nómina salarial bajó considerablemente en 1975, los pagos de seguridad social y otras transferencias al sector privado crecieron en cerca de 40% en términos reales respecto al año anterior. Durante la recesión, el Gobierno debió aumentar el gasto en subsidios de desempleo y otros programas de emergencia.

La evolución del gasto de defensa en Chile durante ese período merece un comentario especial. Las fuentes oficiales internas informan que el gasto en este ítem bajó 1% del PIB entre 1975 y 1976, y luego permaneció notablemente estable, entre 3,4 y 3,9 puntos del PIB. Sin embargo, estimaciones independientes del Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y de Scheetz (1987) revelan una situación diferente, tal como se muestra en el Cuadro 3. Aunque las dos últimas fuentes no coinciden en sus cifras para el período 1970-1978, después se asemejan mucho (1979-1983). El gasto en defensa, de acuerdo con estas fuentes, es más del doble que lo indicado por las cifras oficiales. La divergencia deriva en parte de diferencias en la cobertura. Por desgracia es muy difícil conciliar estos datos, pues es bien sabido que no todos estos gastos se publican, por razones de "seguridad nacional". Es probable que la tendencia ascendente del gasto en defensa de 1978-1979 se haya relacionado con la disputa con Argentina por las islas de Picton, Nueva y Lennox, en el Canal de Beagle, que casi desembocó en una guerra en diciembre de 1978. Lo sorprendente en los datos de las fuentes privadas es que una vez que se enfrió la disputa con la Argentina, el Gobierno mantuvo sus gastos de defensa a un elevado nivel, incluso incrementándolos como proporción del PIB.

La reestructuración de las empresas públicas

En un comienzo se eliminaron las franquicias tributarias y arancelarias de que gozaban las empresas públicas. Asimismo, se prohibió al banco central financiar directa o indirectamente al fisco, lo cual incluyó a las empresas del Estado.

Otros cuatro hechos ejercieron también una influencia decisiva en los ingresos de estas empresas: el proceso de privatización, un cambio en los principios

CUADRO 3
GASTO EN DEFENSA EN CHILE
(Porcentaje del PIB)

	Fuentes Internas	SIPRI	Scheetz
1970	n.d.	2,0	4,4
1974	4,6	4,6	7,9
1975	4,6	3,9	8,7
1976	3,6	3,5	5,6
1977	3,9	3,5	6,4
1978	3,8	4,1	6,2
1979	3,6	6,2	6,4
1980	3,4	7,4	7,2
1981	3,5	6,4	7,1
1982	3,9	8,8	8,3
1983	3,6	9,8	6,8

Fuente: Larrain (1991).

de la administración, la modificación de las reglas de formación de los precios y los sucesos en el mercado mundial del cobre.

La privatización mejoró las recaudaciones gubernamentales en el corto plazo, aunque el valor de las ventas de empresas ascendió en promedio apenas a 3,6% de los ingresos tributarios en el período 1974-1981, mucho menos de lo que suele creerse. Esta participación declinó de cerca de 10% en 1974-1975 a 0,3% en 1982. Sin embargo, como señalan Hachette y Lüders (1987), dado que estos ingresos no se invirtieron en activos generadores de flujos, el efecto de la privatización en las recaudaciones públicas fue negativo en el largo plazo⁸.

Los principios de administración de las empresas estatales se modificaron radicalmente después de 1973. En general, se asignó a los administradores la responsabilidad de obtener su propio financiamiento y ya no se les permitió que simplemente transfirieran los déficit al Gobierno. Más importante aún fue que se les ordenó explícitamente que hicieran de la maximización de utilidades su principio orientador, tratando de lograr que las empresas estatales se comportaran más bien como compañías privadas. Un ejemplo de esta transformación fue la reorganización de los servicios usados por las empresas públicas; con el nuevo sistema muchos de los servicios que antes se proporcionaban internamente empezaron a contratarse con empresas privadas.

La maximización de utilidades tenía como contrapartida la liberalización de los precios, y muchas empresas públicas pasaron a determinar sus precios en base

⁸ Para un análisis detallado de todo este proceso, ver el capítulo 4 de este volumen.

al costo marginal. Así, los ajustes de precios fueron particularmente drásticos en 1974. Las tarifas eléctricas aumentaron más de 500%; los servicios postales, casi 700%; los servicios telefónicos, 100%; y los diversos combustibles variaron desde 150% (la gasolina) hasta 300% (el gas). Con ello se eliminó el subsidio masivo que estaba detrás de los grandes déficit de las empresas públicas en el período anterior. En general, los ajustes de precios de 1974 recuperaron el terreno perdido entre 1970 y 1973. En el caso de los combustibles, se siguió el incremento de los precios mundiales. Estos ajustes hicieron que las ventas de bienes y servicios de las empresas estatales aumentaran en 9 puntos del PIB en 1974, tendencia que continuó en 1975, cuando se añadió otro 5% del PIB a los ingresos fiscales.

La gran minería del cobre merece especial consideración, dada la dependencia de los ingresos públicos de este metal. El sistema de tipos de cambio múltiple que prevaleció en Chile hasta fines de 1973 discriminaba fuertemente a las grandes compañías del cobre, que tenían que usar el tipo de cambio más bajo de la escala para convertir los ingresos de sus exportaciones a moneda nacional. La devaluación y unificación cambiaria de octubre de 1973 dio un gran impulso a las empresas del cobre, que se unió al aumento de su precio en el mercado mundial a comienzos de 1974. El efecto combinado fue un aumento de casi 10 puntos del PIB en las ventas de la gran minería. Pero la bonanza duró poco. Los precios del cobre se derrumbaron en la segunda mitad de 1974 y permanecieron deprimidos durante la mayor parte del período 1976-1981. Así, los ingresos de la gran minería bajaron abruptamente entre 1974 y 1977 y permanecieron bajos hasta el final de la década. En 1981, el precio del cobre volvió a bajar drásticamente, lo que afectó otra vez las finanzas de CODELCO, la compañía estatal del área. Los impuestos pagados por las grandes compañías cupríferas bajaron en 8 puntos del PIB entre 1974 y 1981.

En suma, la combinación de privatización, contracción del gasto y aumento de la recaudación disminuyó el déficit del sector público consolidado desde poco más de 30% del PIB en 1973 hasta sólo 2% del PIB en 1975, lo que constituye un ajuste notable, aunque ciertamente no exento de costos. En 1976, el déficit se convirtió en un superávit de 4 puntos del PIB. Este comportamiento superavitario duró seis años, hasta la crisis de 1982 (ver Cuadro 4).

La nueva institucionalidad financiera del estado⁹

En 1975 se produjo un cambio de radical importancia en la institucionalidad financiera del estado. Nos referimos a la ley orgánica de administración financiera del estado (D.L. 1263), cuyas bases quedaron más tarde incluidas en la Constitución de 1980.

⁹ Para un análisis más detallado de la institucionalidad presupuestaria ver Vial (1997).

CUADRO 4
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
A. GOBIERNO GENERAL															
Ingresos Corrientes	31,6	32,8	29,1	23,6	30,3	34,9	37,3	38,6	33,2	32,5	32,9	32,1	29,9	27,7	28,7
Ingresos Tributarios	18,5	17,8	15,4	15,8	20,4	24,2	23,6	22,9	21,8	20,5	20,8	20,5	19,5	19,6	21,0
Resto	13,0	15,0	13,7	7,8	9,9	10,7	13,7	15,8	11,4	12,0	12,1	11,6	10,4	8,1	7,8
Gastos Corrientes	25,3	32,2	33,0	26,0	26,3	27,6	31,0	33,0	26,7	24,8	24,5	26,6	31,9	30,5	30,7
Ahorro Gobierno	6,3	0,6	-3,9	-2,5	3,9	7,4	6,3	5,6	6,6	7,7	8,4	5,5	-2,0	-2,8	-2,0
Ingresos de Capital	-3,6	-3,0	-2,9	-2,2	-1,9	-1,6	-0,1	-0,5	-0,8	0,7	-0,3	-0,1	1,8	1,9	0,7
Gastos de Capital	6,3	7,4	7,4	5,8	8,7	5,7	3,1	4,2	3,5	3,2	2,6	2,5	2,1	2,1	2,3
Superávit Gobierno	-3,5	-9,8	-14,1	-10,5	-6,6	0,0	3,1	0,9	2,2	5,2	5,5	2,9	-2,3	-3,1	-3,5
B.- SUPERAVIT EMPRESAS PUBLICAS	-3,2	-5,5	-10,4	-20,0	1,2	-2,0	0,9	-0,5	-0,7	-0,4	0,6	-2,1	-1,1	0,0	-0,8
C.- SUPERAVIT SPNF	-6,7	-15,3	-24,5	-30,5	-5,4	-2,0	4,0	0,4	1,6	4,8	6,1	0,8	-3,4	-3,0	-4,3

CUADRO 4 (Continuación)
 SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A. GOBIERNO GENERAL															
Ingresos Corrientes	28,61	28,2	28,4	26,9	27,0	24,2	24,3	24,7	24,6	24,3	24,9	25,5	25,2	24,4	23,9
Ingresos Tributarios	20,75	19,4	19,7	16,7	16,4	15,7	17,8	18,6	19,5	18,8	18,4	19,9	19,5	19,4	18,6
Resto	7,9	8,8	8,7	10,2	10,6	8,5	6,5	6,1	5,1	5,5	6,5	5,6	5,7	5,0	5,3
Gastos Corrientes	29,55	27,3	26,1	21,1	19,7	19,3	19,7	19,1	19,5	19,0	18,1	19,1	19,2	20,5	21,8
Ahorro Gobierno	-0,94	0,9	2,3	5,8	7,3	4,9	4,6	5,6	5,1	5,3	6,8	6,4	6,0	3,9	2,1
Ingresos de Capital	0,39	0,9	1,2	2,7	2,1	1,3	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6
Gastos de Capital	3,1	3,6	4,2	4,6	4,0	3,1	3,4	4,1	4,1	4,2	3,8	4,5	4,5	4,7	4,8
Superávit Gobierno	-3,65	-1,8	-0,7	3,9	5,4	3,1	2,3	2,6	1,9	1,9	3,8	2,5	2,1	-0,2	-2,1
B. SUPERAVIT EMPRESAS PÚBLICAS	1,06	-0,3	0,5	-3,8	-4,1	0,5	0,0	0,3	0,2	0,4	0,0	-0,5	-1,1	-1,1	-0,1
C. SUPERAVIT SPNF	-2,59	-2,1	-0,2	0,2	1,3	3,6	2,3	2,9	2,1	2,3	3,8	2,0	1,0	-1,3	-2,3
n.d.= no disponible.															
Notas: (1) Cifras de ingresos incluyen el Fondo de Compensación del Cobre. (2) Los ingresos por concepto de Seguridad Social se incluyen en el ítem «Restos» de los ingresos corrientes.															
Fuente: Larraín (1991) y Dirección de Presupuestos (números varios).															
Memo:															
Fondo de Compensación del Cobre:			0,5	3,0	3,8	2,3	0,7	0,3	-0,2	0,2	1,1	0,3	0,1	-0,5	-0,7

Esta ley ordena la administración presupuestaria en Chile definiendo la cobertura del sector público así como las responsabilidades de los poderes Ejecutivo y Legislativo en esta materia. En síntesis se entrega al Ejecutivo el poder exclusivo de proponer gastos y de estimar los ingresos públicos. El Legislativo, por su parte, sólo puede aprobar o rebajar el gasto. La aprobación del presupuesto por parte del Congreso debe ocurrir dentro de plazos bastante estrictos establecidos por la ley. En este sentido la responsabilidad por la administración de las finanzas públicas recae exclusivamente en el Ejecutivo. Asimismo, se provee de cierta flexibilidad a este poder para la ejecución presupuestaria.

Sólo se puede comprender el extraordinario desempeño de las finanzas públicas chilena desde mediados de los 70 a partir del análisis de esta ley. En efecto, previamente las responsabilidades por la administración de las finanzas públicas estaban diluidas, lo que jugó un rol clave en llevar el déficit fiscal a niveles incontrolables. En cierta forma podría decirse que el prudente manejo de las finanzas pública en nuestro país está sostenido en una adecuada institucionalidad.

III. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1975

Las primeras medidas tributarias tomadas por el gobierno militar desde el último trimestre de 1973 fueron parciales dentro del contexto del sistema tributario existente. Dado el objetivo de elevar la recaudación fiscal, el Gobierno ajustó los valores de las propiedades e implantó un impuesto a la riqueza de una sola vez. Estas medidas se reflejaron en un aumento de la recaudación del impuesto a la propiedad durante 1974 y 1975. También se incrementaron los impuestos al ingreso de las personas en los tramos superiores de la escala, mientras se mantuvieron las tasas para quienes ocupaban los tramos más bajos. Así, la tasa marginal más alta se elevó de 65 a 80%. También se elevó el impuesto a las transacciones.

La recaudación de los impuestos directos e indirectos aumentó en más de 4 puntos del PIB durante 1974. Ello respondió a tres razones principales: la caída de la inflación, que operaba por medio del efecto Olivera-Tanzi revertido¹⁰, la moderada recuperación de la actividad económica tras la recesión del año anterior, y el aumento de las tasas impositivas.

Sin embargo, estas medidas tributarias eran sólo temporales, ya que el Gobierno buscaba también una gran reforma fiscal cuyos objetivos eran mucho más amplios que un mero incremento de la recaudación del sector público. Las declaraciones oficiales criticaban acerbamente la estructura fiscal existente, considerándola injusta por razones éticas e ineficiente en cuanto a la asignación de los recursos. Esta reforma finalmente llegó el último día de 1974 y fue implantada

¹⁰ El efecto Olivera-Tanzi establece que el valor real de la recaudación cae al aumentar la inflación, dado el rezago entre el momento en que se devengan los impuestos y el momento en que se recaudan. Al caer la inflación, la recaudación aumenta por la reversión de este efecto.

en 1975. Estaba basada en tres elementos principales: corregir los efectos inflacionarios, implantar el IVA y eliminar los regímenes especiales.

Hasta antes de la reforma, el sistema tributario consideraba sólo parcialmente los efectos de la inflación. La reforma de 1975 institucionalizó una corrección de los activos, pasivos y utilidades de las empresas, a fin de reflejar adecuadamente las mismas y gravar las utilidades reales más bien que las nominales. Se indizaron también a la inflación los tramos de ingreso individuales. En general, todas las obligaciones y todos los créditos que se tenían con el Fisco empezaron a expresarse en una nueva unidad de poder de compra constante, la Unidad Tributaria.

Se modificó fundamentalmente la tributación indirecta, sustituyendo el impuesto al valor total de cada transacción por el IVA, fijado inicialmente a una tasa de 20% que supuestamente mantenía la carga similar a la del antiguo impuesto a las ventas. El IVA se convirtió en el centro del sistema tributario. Como declarara el ministro Cauas, "...el Impuesto al Valor Agregado, esencia de la tributación indirecta a implantar en 1975, será la herramienta que conduzca a una coordinación y armonización de la parte tributaria con las demás herramientas de política económica anunciadas en las diferentes áreas" (Cauas, 1974, pp. 121-122). El IVA tiene muchas ventajas sobre el anterior impuesto a las transacciones. En particular, evita el efecto en cascada en los precios y elimina los incentivos artificiales para la integración vertical de las empresas a fin de evitar el impuesto a las transacciones. Es también más eficiente en términos del control de la evasión a través de la autosupervisión. Con el IVA, todo productor intermedio obtiene un crédito igual al IVA pagado sobre la compra de insumos, que se deducía del IVA cargado en sus ventas. A principios de 1977, este impuesto se extendió a los servicios¹¹.

Finalmente, la reforma eliminó la mayoría de los tratamientos especiales y simplificó el sistema tributario. "Podemos afirmar, sin exagerar, que el régimen tributario general constituye ahora la excepción, mientras que los regímenes de excepción constituyen la regla general", declaraba el ministro Cauas¹², en referencia al sistema tributario anterior a la reforma.

La reforma tributaria fue responsable de gran parte del incremento de recaudación que la siguió, particularmente en 1975, cuando se avanzó poco en el frente inflacionario¹³. En efecto, la recaudación aumentó en más de 3 puntos del PIB entre 1974 y 1975 (Cuadro 4), fundamentalmente por el nuevo IVA y —en menor medida— por los cambios en el impuesto a la propiedad. En el resto de dicha década la recaudación tributaria del gobierno general (excluyendo seguridad social¹⁴) cae como porcentaje del producto, básicamente, por una disminución en

¹¹ Véase un análisis completo del IVA en Marcel (1986).

¹² Cauas (1974), p. 122. También hacen esta observación Foxley, Aninat y Arellano (1979), y Arellano y Marfán (1987).

¹³ La inflación apenas varió. Bajó de casi 369% en 1974 a sólo 343% en 1975.

¹⁴ Los ingresos por seguridad social aumentaron desde 3,1% del PIB en 1974 a 5,6% en 1980. El incremento más significativo se produjo en 1979, cuando el Gobierno inició grandes reformas en el sistema existente (véase la sección siguiente).

los impuestos directos. Así, los impuestos directos reducen su participación en la recaudación tributaria global, mientras que los impuestos indirectos la incrementaron, reflejando su mayor importancia en el nuevo sistema tributario.

La eficiencia del sistema tributario aumentó notablemente después de la reforma de 1975: la corrección de la inflación, la sustitución del impuesto a las transacciones por el IVA y la eliminación de la mayoría de los tratamientos especiales fueron pasos muy positivos. Es cierto, sin embargo, que la base de la recaudación se concentró cada vez más en los impuestos indirectos, en particular el IVA, que algunos consideran regresivos¹⁵. De alguna forma primó la visión de que los impuestos son una manera muy ineficiente de redistribuir ingresos¹⁶ y que lo óptimo es un sistema tributario lo menos distorsionador posible. La redistribución, por su parte, debía venir por el lado del gasto público¹⁷. La reforma de 1975 también redujo el impuesto al ingreso de las empresas, reforzando el peso del IVA dentro de la estructura tributaria.

IV. LA CRISIS ECONÓMICA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

La depresión de 1982-83 tuvo un efecto devastador en las finanzas públicas, pero el impacto recesivo fue sólo parte del problema. Hubo al menos otros cuatro acontecimientos de gran importancia para el sector público durante el período 1981-85: la reforma previsional de 1981, la socialización de la deuda privada, la reforma tributaria de 1984 y las privatizaciones de 1985-89. En esta sección se analizan los dos primeros hechos (aunque la reforma previsional se analiza en más detalle en el Capítulo 11). En la sección que sigue se analiza la reforma tributaria de 1984, mientras que Hachette (capítulo 4 de este volumen) realiza un detallado estudio de las privatizaciones.

Crisis, recaudación y gasto público

La crisis económica devastó los ingresos fiscales, que declinaron alrededor de 17% en términos reales, a causa del descenso generalizado de los impuestos directos e indirectos. Los impuestos al ingreso y los aranceles de importación fueron los más afectados; los impuestos de la minería del cobre se deterioraron menos porque las devaluaciones de la segunda mitad de 1982 dieron algún respiro a las exportaciones.

En 1983, los impuestos al ingreso continuaron su tendencia descendente, llegando a menos de 3% del PIB, su nivel más bajo en varias décadas. Los ingre-

¹⁵ En virtud de que los pobres consumen una mayor porción de su ingreso, los impuestos indirectos representan una mayor proporción de ese ingreso por comparación con lo que ocurre en los niveles de ingresos más altos.

¹⁶ Para evidencia en esta materia ver Tanzi (1996).

¹⁷ Ver capítulo 13 de este volumen.

Los gastos de las empresas públicas que producían bienes comerciables se recuperaron algo en ese año, impulsados por la devaluación real de la moneda. Esta recuperación se observó particularmente en CODELCO, donde una ligera alza de los precios del cobre reforzó el efecto de la devaluación.

El gasto del sector público siguió un comportamiento muy similar al de la depresión de 1975. La inversión y los salarios reales fueron especialmente afectados. Los gastos de capital bajaron más de 20% real; la mayor parte de esta reducción ocurrió en el gobierno general. Por otra parte, los gastos corrientes aumentaron durante 1982 en más de 5 puntos del PIB (aunque bajaron en términos reales), debido sobre todo a las transferencias y los subsidios otorgados al sector privado. Este efecto significó que el gasto total del gobierno general se incrementara desde 29% del PIB en 1981 a 34% del PIB en 1982 (Cuadro 4).

A partir de 1981, el gasto corriente fue decisivamente influido por el servicio de los intereses de la deuda pública, particularmente los de la deuda externa, que pasaron de 1,4% del PIB en ese año a 5,7% en 1985. Esto se debió a varios factores: la gran alza de las tasas de interés internacionales, la depreciación real de la moneda nacional y el incremento de la deuda pública externa desde 1982. Los pasivos externos del sector público no financiero aumentaron más de US\$ 1.500 millones en el período 1982-85. Una razón importante era que el sector privado perdió el acceso a los préstamos extranjeros voluntarios, de modo que la mayoría de los créditos nuevos eran contratados por el sector público, un cambio al que contribuyeron la Tesorería General de la República y las empresas estatales.

Los pagos de intereses se convirtieron en el componente más rígido del gasto público. Cuando ellos se elevaron, casi todo el ajuste de 1982 y 1983 se realizó por medio de la nómina salarial, contrayéndose tanto los salarios reales como el empleo público. Nótese que un aumento del gasto público puede ir de la mano con una política fiscal contractiva durante una crisis de la deuda externa. Si la mayor parte del aumento de los gastos públicos es resultado de los pagos de intereses de la deuda externa, mientras que bajan los componentes internos del gasto, se hace inevitable esta aparente paradoja.

La reforma previsional y el déficit fiscal

La reforma previsional de 1981, analizada en detalle por Acuña e Iglesias en este volumen, creó un nuevo sistema de cuentas individuales en el que los afiliados capitalizarían su ahorro previsional en cuentas individuales bajo la administración de instituciones privadas (AFP). Ante la posibilidad de optar, 1.100.000 trabajadores —casi el 70% de los afiliados al sistema antiguo de reparto— se traspasaron a las nuevas instituciones privadas de reciente creación.

Los efectos de la reforma en las finanzas públicas fueron significativos. El Cuadro 5 presenta la evolución de los aportes, los pagos y el déficit del sistema previsional estatal durante el período 1975-1985. Entre 1975 y 1978, los aportes

fueron del orden de 3,5% del PIB, mientras que los beneficios (pagos) superaron el 6% de dicha variable. A principios de 1979, se uniformó la edad de jubilación en 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Este cambio explica en parte el considerable aumento de los aportes al sistema entre 1979 y 1980, cuando el déficit del sistema bajó a sólo 1,7% del PIB.

La reforma de mayo de 1981 arrojó una carga considerable al sector público. Su efecto directo más importante fue la caída de ingresos del sistema de reparto con el cambio de sus afiliados al nuevo régimen de capitalización. Al mismo tiempo, sin embargo, aumentaron los compromisos fiscales, debido a que quienes decidieron pasarse al nuevo régimen tenían derecho al Bono de Reconocimiento, que representaba una estimación de sus aportes anteriores. Este bono vencía a la edad de jubilación, fecha en que el Gobierno debía pagarlo en efectivo.

La combinación de mayores gastos y menores ingresos generados por la reforma aumentó significativamente el déficit del sistema estatal de reparto, que entre 1980 y 1982 creció significativamente hasta llegar a 8,2% del PIB. Así, el aumento del déficit previsional explicó casi totalmente el cambio de signo ocurrido en las finanzas públicas entre 1981 y 1982 (ver Cuadros 4 y 5). Además, el monto de dicho déficit entre 1982 y 1985 fue mayor que el déficit del gobierno general¹⁸. Esto significa que el resto del sector público tenía un superávit que cubrió los costos de la reforma previsional.

Es claro que esta reforma no habría sido posible sin un radical ajuste previo en el sector público. Lo que no previeron las autoridades fue que esta tensión sobre las finanzas públicas se sumaría a la depresión de 1982-1983.

La carga pública de la deuda privada

Tras la intervención bancaria de enero de 1983, las autoridades esperaban que los bancos extranjeros se alinearían con otros acreedores para recuperar lo que pudieran de los casi US\$ 4 mil millones de deuda externa de los bancos intervenidos y cerrados. Sin embargo, los bancos extranjeros no estaban dispuestos a ello y los negociadores chilenos no pudieron imponerlo. Como resultado de las intervenciones, el Gobierno absorbió US\$ 360 millones de la deuda de dos bancos cerrados y también garantizó el resto de la deuda externa del sector financiero privado a medida que ésta iba venciendo, sin lograr compensación¹⁹. Finalmente, el Estado no tuvo que hacer efectiva su garantía a las deudas privadas. Sin embargo, el sector público asumió en la práctica una parte considerable de las obliga-

¹⁸ Excepto en 1983, cuando ambos déficit son similares.

¹⁹ Más tarde, en la ronda de negociaciones de 1985, el Gobierno obtuvo de los bancos extranjeros, por su garantía, una comisión de 1,2% del valor presente de la deuda.

CUADRO 5
 PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL ESTATAL
 (Porcentaje del PIB)

	Aportes	Pagos	Déficit
1974	3,1	6,2	3,1
1975	3,4	4,6	1,2
1976	3,4	6,2	2,8
1977	3,7	6,7	3,1
1978	3,7	6,9	3,2
1979	5,3	7,0	1,7
1980	5,6	7,3	1,7
1981	4,1	8,2	4,1
1982	2,5	10,8	8,2
1983	2,3	9,8	7,5
1984	2,4	10,1	7,7
1985	2,1	9,0	6,9
1986	2,1	8,7	6,6
1987	1,9	8,0	6,1
1988	1,7	7,2	5,5
1989	1,9	6,9	5,1
1990	1,9	6,9	5,0

Fuente: Marcel y Arenas (1991).

ciones de la deuda del sector privado, mediante diversos tipos de programas de apoyo a la deuda, sin lo cual se habrían hecho efectivas sin duda las garantías estatales. Los programas más importantes de apoyo a la deuda para las instituciones financieras y los deudores privados fueron:

- i) El tipo de cambio preferente para los deudores en dólares del sistema financiero, en vigor desde agosto de 1982 hasta diciembre del 1986. En virtud de que la mayor parte de la deuda externa privada de Chile se contrató por medio de los bancos, las autoridades decidieron apoyar de esta manera a los clientes de los bancos, lo que era también una forma directa de ayuda a los bancos. Con este programa el subsidio empezó en alrededor del 20% del tipo de cambio oficial y llegó a 40% en 1985. Las estimaciones del valor total de la transferencia para los deudores a través de este programa llegan a US\$ 3 mil millones (Arellano y Marfán, *op.cit.*).
- ii) El sector público, por medio del Banco del Estado, asumió deudas directas por US\$ 360 millones en préstamos provenientes de dos de los bancos liquidados (BUF y BHC), tras la intervención financiera de enero de 1983.

Como los activos de estas instituciones tenían escaso valor, la mayor parte de esta suma representó una pérdida neta para el sector público (aunque no para el Banco Central, como en los otros programas). Se debe recordar, por otra parte, que ya en 1981 el Banco Central había desembolsado montos importantes producto de la liquidación de cuatro bancos y cuatro financieras. El rescate de los depositantes se hizo por medio de préstamos de urgencia canalizados por el instituto emisor.

- iii) Los deudores “productivos” nacionales reestructuraron el 20% del total de sus deudas con el sistema financiero a tasas de interés subsidiadas. Estas operaciones ayudaron a los bancos, mejorando sus carteras de préstamos.
- iv) El mecanismo de la “cartera vendida” (por medio del cual los bancos podían vender sus préstamos más riesgosos al Banco Central con una obligación de recompra) no sólo era un instrumento para proporcionar a los bancos nacionales un plazo mayor para distribuir las pérdidas del colapso financiero. También entrañaba un subsidio implícito, porque los activos que sustituyeron los préstamos más riesgosos en las carteras de los bancos (papel del Banco Central) rendían una tasa de interés mayor que los pasivos correspondientes, representados por las obligaciones de recompra.

Eyzaguirre y Larrañaga (1990) estiman el costo total de los programas de apoyo en cerca de US\$ 7.000 millones, en moneda de 1990²⁰. Este monto, a su vez, correspondería al pagaré que el Fisco entregó en 1988 al Banco Central como compensación por su participación en los programas de rescate luego de la crisis. Se debe destacar que este saneamiento en el patrimonio del instituto emisor era indispensable si se quería dictar su ley de autonomía²¹. En todo caso las condiciones financieras de dicho pagaré (devengo de LIBOR + 0,5%, pero sólo pago de un 2%, capitalizándose el resto) significaron un valor presente bastante inferior al monto antes señalado. Un resumen de los montos involucrados en las principales operaciones cuasifiscales se encuentra en el Cuadro 6.

La fuente principal de financiamiento eran préstamos externos (cerca de 75%); el resto provenía de la emisión de deuda interna. El señoreaje desempeñó un papel muy secundario en el financiamiento del Banco Central. Todas estas obligaciones restringieron significativamente la posición financiera del sector público por más de una década.

²⁰ Estos autores hablan, además, de otros US\$ 2.500 millones de pérdidas del Banco Central a causa de la misma crisis, pero que no formaron parte directa de los apoyos a la banca o a los deudores. Corresponderían al costo para el instituto emisor de los denominados *swaps* (compra de divisas con pacto de recompra a una tasa de cambio prefijada en un período de fuertes devaluaciones), y a las pérdidas cambiarías producto de su nueva posición deudora en moneda extranjera en dicho ambiente de devaluaciones.

²¹ Ver capítulo 10 de este volumen.

CUADRO 6
 OPERACIONES CUASIFISCALES
 (Miles de millones de pesos de diciembre de cada año)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Apoyo a Instituciones en								
Liquidación en 1981 y 1983.*	106,6	29,3	0,0	0,0	-9,6	-9,9	0,0	0,0
Compra de Cartera	40,2	195,1	-18,0	5,3	57,3	-18,9	-22,8	-73,3
Dólar Preferencial	59,1	45,0	29,3	118,1	29,1	0,0	0,0	0,0
Reprogramación de Deudas	0,0	8,6	38,9	77,5	11,0	52,9	0,0	0,0
TOTAL	205,9	278,0	50,2	200,9	87,8	24,1	-22,8	-73,3
% del PIB	16,1	17,3	2,6	7,6	2,6	0,5	-0,4	-1,0

* Los montos corresponden a programas del Banco Central; con excepción de la intervención de instituciones en 1983, que fue financiada por un programa del Banco del Estado.

Fuente: Eyzaguirre y Larrañaga (1990).

V. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1984

En 1984, se hizo una profunda reforma a la ley de impuesto a la renta²². El espíritu de dicha ley fue eliminar o al menos reducir los desincentivos al ahorro²³, característicos de un impuesto al ingreso²⁴. Como se consideró que implementar directamente un impuesto al gasto planteaba problemas prácticos insolubles, se decidió aproximarse a él por la vía de la exención de impuestos para las rentas del ahorro. En el caso de las empresas, esto significaba que aquella parte de las utilidades que se reinvertían debían pagar menores impuestos que aquella parte que se distribuía. En el caso de las personas, se debían buscar elementos para reducir la carga tributaria de aquella parte del ingreso que se ahorraba.

En esta reforma, además, se integró el impuesto a la renta personal con el de las empresas. Los impuestos pagados a nivel corporativo pasaron a constituir un crédito tributario contra el impuesto personal para quienes efectuaran retiros o recibieran dividendos de empresas. Así, sólo pagarían impuestos los individuos por su renta personal. El impuesto a las empresas pasó a constituir una especie de retención que actúa como crédito al momento de retirarse las utilidades de las empresas. La integración del impuesto a la renta evitaba la doble tributación, lo que constituía parte fundamental del espíritu de esta reforma, ya que se consideraba que dicha doble tributación desestimulaba el ahorro y la inversión.

²² Ver, para más detalles, Fontaine (1989).

²³ Ver Büchi (1993).

²⁴ Ver, por ejemplo, Summers (1981).

Impuesto a la renta de las empresas

A partir de 1986, se derogó el impuesto Tasa Adicional que gravaba a las empresas con un 40% de las utilidades, después de descontar el impuesto corporativo de 10% de primera categoría a las sociedades anónimas. Así, antes de esta reforma, las sociedades anónimas pagaban impuesto a la renta de 46%. Las personas, a su vez, tenían derecho a crédito por el 40% de sus retiros o dividendos. En otras palabras, el impuesto de Tasa Adicional era considerado como un gasto deducible de la base tributaria del impuesto individual. En lo que respecta a las sociedades de personas, éstas sólo estaban afectas al impuesto de primera categoría; es decir, había una discriminación tributaria de acuerdo a la forma jurídica en que se organizara la empresa. Sin embargo, a nivel personal pagaban impuesto por las utilidades devengadas de su sociedad; es decir, independientemente de si se repartían o no.

Al derogarse el impuesto Tasa Adicional las sociedades anónimas pasaron a estar gravadas con una tasa de 10% sobre sus utilidades devengadas (impuesto de primera categoría), al igual que las sociedades de personas. En la práctica, esto significó una fuerte disminución en los impuestos corporativos. Por otro lado, este impuesto pasó a constituir un crédito del impuesto Global Complementario, es decir, del impuesto a la renta personal. Mientras las utilidades no se retiren (en todo tipo de sociedades), sólo quedan afectas a dicho 10%. Si se retiran (en forma de dividendos o retiros de los socios), el individuo receptor paga su impuesto personal con un crédito por el impuesto ya pagado a nivel de la empresa.

Como el impuesto a las personas tenía una tasa marginal máxima superior a 50%, esta modificación introdujo un gran incentivo para reinvertir las utilidades generadas por la empresa. En efecto, mientras la tasa marginal de impuesto al ingreso personal del socio fuera superior al 10%, existían incentivos para mantener las utilidades dentro de la empresa. A su vez, para evitar que la empresa se capitalizara más allá de lo óptimo, se estableció que el impuesto personal se postergaría mientras las utilidades se mantuvieran en cualquier sociedad. Así, sólo quedaron sujetos a impuesto al ingreso personal aquellos retiros que fueran directamente a personas naturales y no aquellos que se inviertan en otra sociedad. De esta forma se estimuló el ahorro de las empresas en forma amplia y no necesariamente la reinversión en la misma empresa. En 1989, este esquema se profundizó llevando a cero la tasa del impuesto a las utilidades reinvertidas.

Impuesto a la renta de las personas

A nivel de las personas se introdujeron incentivos al ahorro consistentes en que un porcentaje (20%) de los montos invertidos en ciertos activos financieros, con un límite de 50 Unidades Tributarias Anuales (UTA²⁵), podían ser deduci-

²⁵ En la actualidad, 1 UTA equivale a unos US\$ 600. La Unidad Tributaria Mensual se reajusta según el IPC.

dos de la base imponible. Además, se redujo la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal (Global Complementario) gradualmente de 65% hasta llegar a 50%, y más tarde a 45%.

Es interesante hacer notar que las numerosas restricciones afrontadas por la economía chilena llevaron a posponer el cronograma de reducción de las tasas de impuesto a las personas más allá de las intenciones originales. En parte, ello se debió a los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional que limitaban el tamaño del déficit fiscal. Así, la tasa impositiva marginal era todavía de 56% en 1987, mientras que las tasas de todos los demás estratos de ingresos, fuera del nivel exento, eran mayores que las fijadas inicialmente. El nivel máximo de 50% sólo se alcanzó en 1989.

Los efectos de la reforma

Las reformas tributarias de 1975 y 1984 forman la base medular del actual sistema tributario chileno. Constituyen un todo destinado a focalizar la carga tributaria en el consumo y en particular en el IVA. La reforma de 1975 introdujo el IVA. La de 1984 perfeccionó el impuesto a la renta de personas y empresas. A consecuencia de ambas, la composición de la carga tributaria ha cambiado notablemente. Tal es así que los impuestos al ingreso (personal y a las empresas) redujeron su participación en la recaudación del gobierno central²⁶ (excluida la seguridad social) desde 33% en 1974 a 25,5% en 1980, y 24% en 1997. El impuesto a la renta pasó de un 4,9% del PIB en 1980 a 2,6% en 1990. A partir de entonces, su recaudación subió nuevamente como consecuencia de los aumentos en el impuesto a la renta durante la década de los noventa, que se discuten en la sección VII. El IVA, por su parte, representa en la actualidad cerca de un 50% de la carga tributaria total (ver Cuadro 7).

Los mayores efectos de la reforma tributaria han sido promover la eficiencia en la asignación de recursos e incentivar el ahorro doméstico, particularmente en el sector corporativo. Tal como se aprecia en el Gráfico 1, a partir de 1985 se produjo un significativo aumento en el ahorro nacional, el cual, según diversos estudios²⁷, es básicamente ahorro de las empresas. Asimismo, otros estudios demuestran que la rebaja en los impuestos a las empresas y su diferencia con los impuestos personales (que afectan a las utilidades retiradas de las empresas) fueron factores claves en el aumento exhibido por el ahorro nacional en Chile en la segunda mitad de los 80²⁸. Otro aporte importante al ahorro nacional fue el nuevo sistema previsional²⁹.

²⁶ La recaudación tributaria del gobierno central corresponde a más de un 90% de la recaudación tributaria global. Se usó el gobierno central por motivos de información disponible.

²⁷ Ver Agosin, Crespi y Letelier (1997), y Hachette (1998).

²⁸ Ver Budnevich y Jara (1997), y Lehmann (1998).

²⁹ Para una discusión al respecto, ver Acuña e Iglesias (en este volumen).

CUADRO 7
COMPOSICIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA GOBIERNO CENTRAL
(Porcentaje)

	1980	1985	1990	1998
Renta	29,3	14,6	17,7	24,0
IVA	47,6	43,4	48,4	47,8
Productos Específicos	7,0	15,0	13,2	12,4
Comercio Exterior	7,7	16,0	16,6	10,3
Otros	8,4	11,0	4,1	5,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda.

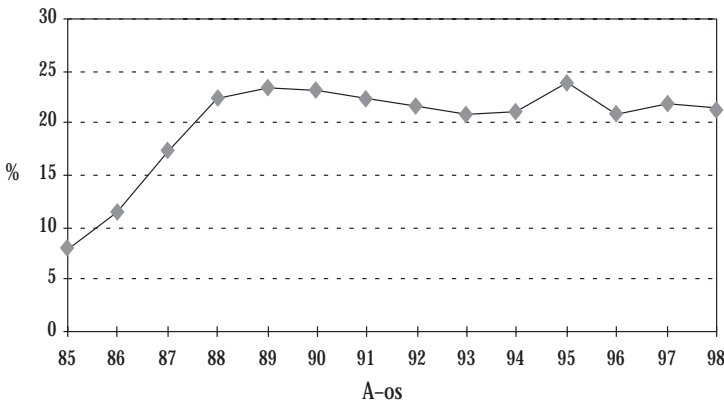
Además de provocar un impacto en el ahorro (y en la inversión), la reforma tributaria de 1984 tuvo un impacto significativo en el desarrollo del mercado de capitales y en la solución de la crisis de 1982-1983. En efecto, los incentivos tributarios a la compra de acciones de primera emisión provocaron un importante auge en la apertura de nuevas empresas a la Bolsa y en el uso de emisiones de acciones como fuente de financiamiento para las empresas existentes. Asimismo, la venta de los dos bancos privados más importantes del país, que habían pasado a manos del Estado a causa de la crisis, se hizo con dicho incentivo tributario, lo que facilitó su reprivatización. Las acciones de las nuevas empresas privatizadas durante la segunda mitad de los 80³⁰ también estuvieron afectas a este incentivo.

Por otra parte, la crisis descapitalizó fuertemente a las empresas nacionales, aumentando su vulnerabilidad. El incentivo tributario para mantener los fondos dentro de las empresas las motivó a recapitalizarse en el tiempo, con un evidente efecto positivo sobre las propias empresas y el sistema financiero nacional. Esta provisión no constituía necesariamente, sin embargo, una reducción de los impuestos en términos de su valor presente, sino que era más bien una posposición³¹. Incentivaba el ahorro y/o la inversión, porque las ganancias retenidas se convertían en una fuente de financiamiento más barata que antes de la reforma.

³⁰ Ver capítulo 4 de este volumen.

³¹ En efecto, es posible que la posposición de los impuestos mediante una reinversión de las ganancias aumente incluso el valor presente de la carga fiscal de los individuos si caen en estratos de ingresos más altos cuando se distribuyan las ganancias futuras. Esto va a depender crucialmente de la diferencia entre el retorno de la inversión y la tasa de descuento.

GRÁFICO 1
 AHORRO NACIONAL BRUTO
 (% del PIB)



Sin embargo, los incentivos tributarios al ahorro también han estado sujetos a crítica. Se ha cuestionado particularmente el incentivo al ahorro personal en ciertos instrumentos financieros. Los críticos han sostenido, por ejemplo, que el incentivo era de tal magnitud que llevó a que muchas personas se endeudaran para hacer dicho ahorro, por lo que el ahorro neto era cero. Además, se produce una discriminación entre distintos tipos de ahorro porque sólo ciertos instrumentos tienen el beneficio tributario. Aunque no hay estudios profundos al respecto, es evidente que todos estos mecanismos provocan algunas filtraciones, por lo que no es de extrañar que se hayan dado situaciones como las recién descritas³². No obstante, la evaluación global de la reforma es muy positiva. Es preciso recordar el punto de partida, con un nivel muy bajo de ahorro y con empresas extraordinariamente debilitadas cuya capitalización era absolutamente necesaria. La reforma de 1984 fue una respuesta adecuada a estos problemas. Además, propuso una estructura tributaria que promueve el ahorro corporativo y como tal sigue siendo clave en el desarrollo de la economía chilena. Algunos de los problemas que se suscitaron, sobre todo con los incentivos al ahorro personal, se han ido solucionando en el tiempo³³.

Quizás una de las críticas más relevantes al sistema tributario que nació en esta época y que, en términos generales, se mantiene vigente hasta la actualidad, es que se trata de un sistema complejo. En efecto, en éste proliferan exenciones,

³² De hecho llegó un momento en que los bancos ofrecían como producto la entrega de un crédito para comprar acciones de primera emisión que quedaban como garantía en el mismo banco.

³³ Una discusión sobre este tema se encuentra en el documento "Hacia un mayor ahorro privado en Chile", elaborado por la Comisión Nacional del Ahorro (1998).

rebajas, topes, etc., que lo complican mucho más allá de lo necesario. De ahí que las propuestas de reforma tributaria pongan especial énfasis en aquellos elementos destinados a eliminar dichas complejidades, como se discute hacia el final de este capítulo³⁴. Dentro del mismo espíritu, la gran diferencia en el tratamiento tributario de empresas y personas, si bien puede tener efectos positivos en el ahorro corporativo, ha llevado a la creación de un gran número de sociedades para reducir la carga tributaria. Esto discrimina a los empleados, que reciben un sueldo afecto al impuesto al ingreso personal, y favorece a los independientes, que pueden recibir sus ingresos a través de sociedades.

VI. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA SEGUNDA MITAD DE LOS '80

El período 1985-1990 se caracterizó por una severa austeridad en las finanzas públicas que fue clave para lograr revertir los resultados de la crisis de 1982-1983. Tal como se aprecia en el Cuadro 4, el gasto total del gobierno general cayó de 32,7% del PIB en 1985 a 22,4% del PIB en 1990. Por su parte, el gasto corriente del gobierno general pasó de 29,6% del PIB en 1985 a 19,3% del PIB en 1990. Adicionalmente, mientras en 1985 el presupuesto del gobierno general mostró un déficit equivalente a 3,7% del PIB, a partir de 1987 éste se transformó en un superávit que se mantuvo hasta 1998. Evidentemente, parte de la reducción en el gasto público tiene su explicación en el gradual desmantelamiento de los programas de empleo de emergencia que se implementaron para suavizar los efectos sociales de la crisis³⁵.

Junto con el período inmediatamente posterior a 1973, la segunda mitad de los 80 constituye un período de notable ajuste en las cuentas del Fisco. Este ajuste apoyó fuertemente al proceso de estabilización en que estaba empeñado el país, y fue muy importante al devolver la credibilidad perdida luego de la crisis. Pero aunque apuntaló al proceso de ahorro y crecimiento que empezaría a vivir Chile a partir de entonces, también tuvo costos importantes. Uno de ellos fue la eliminación del reajuste pactado de 10,6% a los pensionados, en 1985. Este sector, que ya vivía una situación difícil, pagó en una proporción relativamente elevada el ajuste fiscal de la época.

La segunda mitad de los 80 también fue muy fructífera en privatizaciones. No sólo se reprivatizaron una serie de empresas que habían pasado a manos del Estado a consecuencia de la crisis de 1982-83, sino también se privatizaron otras que tradicionalmente habían pertenecido al sector público, especialmente en el área de los servicios de utilidad pública (telecomunicaciones y electricidad, entre

³⁴ Ver también Fontaine (1989 y 1994a), y Fontaine y Vergara (1997).

³⁵ En algún momento los programas de emergencia llegaron a emplear alrededor del 10% de la fuerza de trabajo.

otros). Surgió en esta época el denominado capitalismo popular, mediante el cual una gran masa de pequeños accionistas se hicieron partícipes en la propiedad de dichas empresas. El detalle de este proceso se puede encontrar en el capítulo 4 de este volumen³⁶.

Por otro lado, a fines de la década se realizaron algunas modificaciones tributarias tendientes a profundizar la reforma de 1984. Es así como se rebajó a 0% la tasa del impuesto corporativo a las utilidades reinvertidas, manteniendo en 10% el de las utilidades repartidas, y se bajó la tasa marginal del impuesto al ingreso de las personas de 56% a 50%, junto con ampliarse los tramos de ingreso, para reducir la carga tributaria de los individuos. Adicionalmente, en 1988 se redujo la tasa del IVA de 20% a 16%³⁷.

Por último, en 1985 se creó el Fondo de Compensación del Cobre (FCC), que comenzó a operar dos años después. Este fondo se diseñó para estabilizar los ingresos fiscales de la volatilidad en el precio internacional del cobre. El FCC opera con un precio base de referencia que se fija en la ley de presupuestos. Pasado un cierto rango de precios las desviaciones sobre este precio base generan una acumulación o desacumulación en dicho fondo³⁸. Pevio a esto los ciclos en el precio del cobre se traducían en un correspondiente ciclo de gasto público.

VII. LOS CAMBIOS TRIBUTARIOS EN LOS '90

El gobierno democrático que asumió en 1990 llegó al poder con la clara intención de aumentar el gasto fiscal, particularmente en su componente social (salud, educación, pensiones y otros). Para financiarlo promovió, recién electo, una reforma tributaria que introdujo algunos cambios al sistema tributario vigente, aunque sin alterar su orientación global. Había, de hecho, un argumento de paz social tras el incremento que se planteaba en los impuestos: era necesario generar más recursos para gastarlos en los sectores más necesitados, lo que significaría invertir en paz social³⁹. El argumento fue compartido por distintos sectores, y se logró un acuerdo político amplio para la aprobación de una reforma tributaria en 1990⁴⁰.

La reforma tuvo básicamente tres elementos:

- i) Se aumentó el IVA de 16% a 18%, lo que debía regir transitoriamente hasta fines de 1993. Dicho año, la tasa debía volver a 16%.

³⁶ Ver también Larrain (1991).

³⁷ La rebaja del IVA de 1988 ha sido asociada con el ciclo político debido a que en ese año se realizó el plebiscito que debía decidir la continuidad del gobierno de la época. Ver Larrain y Assael (1995).

³⁸ Ver Basch y Engel (1992). Para las cifras involucradas ver Cuadro 4.

³⁹ Ver Marfán (1994).

⁴⁰ Labán y Larrain (1995) analizan elementos de la economía política de esta reforma.

- ii) Se incrementó la tasa del impuesto al ingreso de las empresas de 10% a 15%, independientemente de si las utilidades eran retiradas o no. Este aumento debía regir entre 1992 y 1994. Debe recordarse que durante el año previo el impuesto a las utilidades reinvertidas se había reducido a 0%, mientras que el gravamen a las utilidades repartidas había quedado en 10%, tasa que a su vez sirve de crédito para el impuesto al ingreso personal. Así, el impuesto a la renta se mantuvo integrado a nivel corporativo y personal, pero además de subirse la tasa al 15%, se eliminó la distinción entre utilidades repartidas y reinvertidas que rigió durante un año.
- iii) Se aumentó la progresividad del impuesto a la renta personal, manteniendo la tasa máxima en 50%, pero modificando los tramos de manera que se elevaba la carga tributaria a nivel de las personas naturales.

Poco después, en 1991, se logró un rápido acuerdo para rebajar los aranceles aduaneros de 15% a 11%, y compensarlos vía aumentos en los impuestos específicos a la gasolina y al crédito.

En 1993 se produjo una nueva mini reforma tributaria que tendió a consolidar algunas de las modificaciones de 1990 que tenían carácter transitorio. En particular, se consolidó la tasa del impuesto corporativo en 15% y se mantuvo el IVA en 18%, aunque de nuevo en forma transitoria hasta 1997⁴¹. En materia del impuesto a las rentas personales, se revirtió en parte el aumento en la carga establecido en 1990, reduciéndose la tasa marginal máxima de este impuesto de 50% a 48%, y luego a 45%. También se redujeron los incentivos tributarios otorgados a las personas naturales⁴². Por último, se dieron incentivos tributarios para las donaciones educacionales y se introdujeron disposiciones para reducir o evitar la doble tributación de rentas generadas en el extranjero.

En los años venideros continuaron las modificaciones impositivas, aunque siempre sin alterar lo esencial del espíritu de las reformas de 1975 y 1984. En 1997 y con el argumento de financiar una gran reforma educacional⁴³ se aprobó mantener el IVA definitivamente en 18%. En 1998, esta vez para un reajuste de pensiones⁴⁴, se derogó el beneficio del artículo 57 bis, letra A de la ley del impuesto a la renta que, como ya se ha señalado, permitía rebajar hasta un 20% de la compra de acciones de primera emisión de la base imponible con un tope y por tiempo

⁴¹ Se mantendría en 18% hasta 1995, luego bajaría a 17% y se otorgaba la facultad al Presidente de la República de subirlo o bajarlo en un punto hasta 1997. En la práctica, esto se tradujo en que el IVA se mantuviera en 18% hasta 1997, cuando una nueva reforma mantuvo en forma permanente dicha tasa.

⁴² Este punto es debatible, pues mientras algunos sostienen que se redujeron dichos incentivos, otros argumentan que se perfeccionaron para evitar su mal uso y lograr mejor su objetivo. Por motivos de espacio y del objetivo de este capítulo, no nos hacemos cargo aquí de esta discusión. Para un mayor detalle ver Marfán (1994) y Fontaine (1994b).

⁴³ Ver capítulo 15 de este volumen.

⁴⁴ Aunque se debe destacar que en Chile los impuestos asignados son inconstitucionales.

indefinido, y se derogó en forma transitoria (por cuatro años) el crédito sobre el impuesto a la renta de las empresas al que daban derecho las contribuciones de bienes raíces (impuesto local sobre el patrimonio). Así, éste dejó de ser crédito tributario y pasó a transformarse en un gasto deducible de la base imponible. Junto con esto se le dieron facultades adicionales de fiscalización al Servicio de Impuestos Internos, y se establecieron normas a los retiros de las empresas para evitar una creciente evasión del impuesto al ingreso proveniente de estos retiros.

Finalmente, en el segundo semestre de 1998 se aprobó una rebaja gradual de aranceles de 11% a 6%, en un plazo de cinco años (un punto anual), la que se compensaría con un alza en ciertos impuestos específicos (tabaco, gasolina y crédito). Debe destacarse que en materia de apertura comercial, donde Chile había sido pionero con la rebaja unilateral y pareja de aranceles, se había gestado un fuerte consenso en que el arancel de 11% era alto en el contexto de mayor apertura de fines de los 90. Además, la serie de acuerdos comerciales firmados por Chile durante esta década⁴⁵ significaban que a mayor tasa arancelaria mayor era la desviación de comercio, por lo que cabía implementar una nueva reducción de aranceles, posición que finalmente prevaleció.

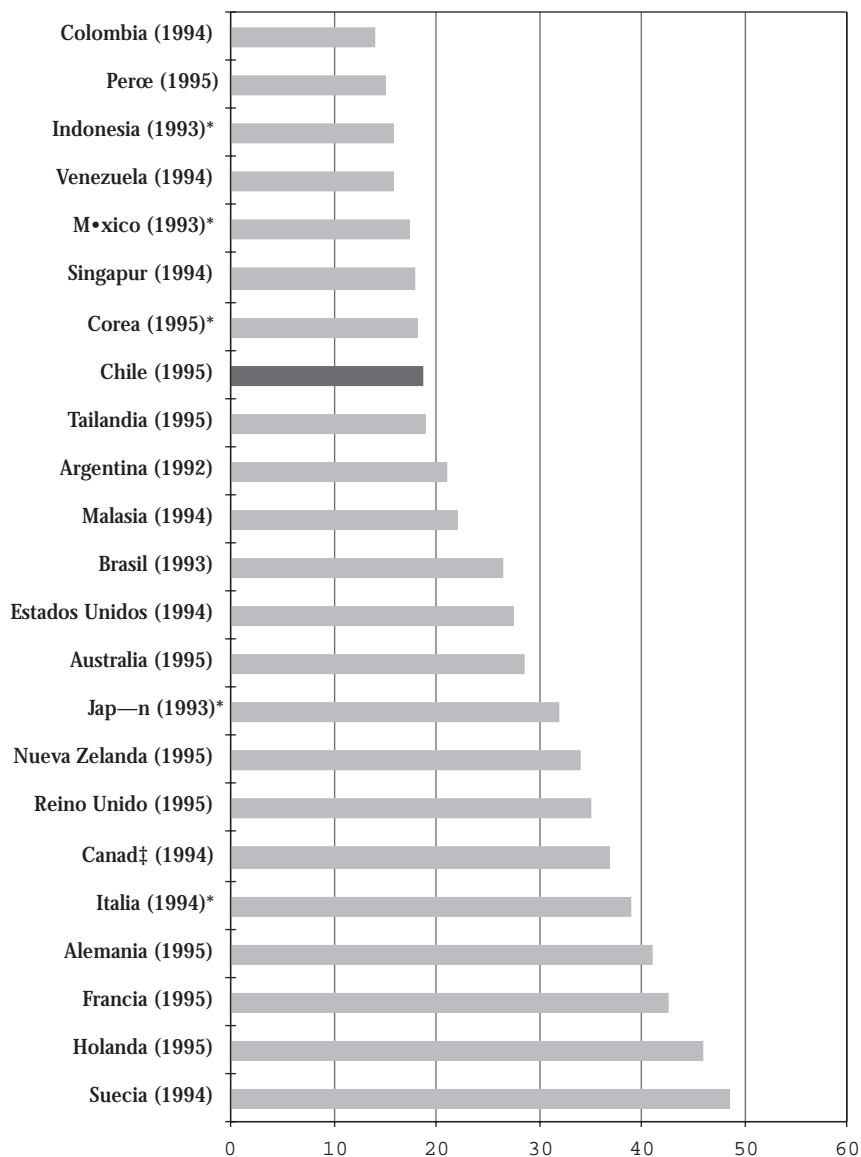
En síntesis, la década de los 90 ha estado plasmada de modificaciones tributarias menores, pero ellas no han alterado fundamentalmente la estructura que se originó como consecuencia de las reformas tributarias de 1975 y 1984. Estas modificaciones han sido resistidas por ciertos sectores por considerárselas alteraciones claves de los preceptos contenidos en el espíritu de la legislación tributaria chilena. Pero aunque han significado alguna reversión en ciertos aspectos (como el alza en el impuesto corporativo), no resulta apropiado sostener que correspondan a una reversión global en esta materia.

Entre los aspectos que caracterizan las modificaciones de los 90 destacan al menos los siguientes tres: a) la práctica de aumentar impuestos para fines específicos (como la reforma educacional, el aumento de pensiones y otros); b) el hecho de que las alzas transitorias de impuestos se transforman rápidamente en permanentes (como fue el caso del IVA), y c) la tendencia a buscar soluciones a los problemas del código tributario, introduciendo más complejidad al mismo (exenciones, topes, etc.).

El Cuadro 4 muestra la evolución de la carga tributaria en Chile desde comienzos de los 70 (excluyendo la seguridad social). A mediados de los años 70 se aprecia un aumento de la carga tributaria por dos factores principales: la disminución en las cotizaciones a la seguridad social, que obligó a buscar otras formas de financiamiento; y la fuerte reducción del déficit global, que operó en la misma dirección. En este periodo el gasto del gobierno general cayó sensiblemente (Cuadro 4). Si se considera el sector público no financiero, la disminución del gasto es aún mayor debido al saneamiento de las empresas públicas por parte del nuevo gobierno.

⁴⁵ Ver capítulo 8 de este volumen.

GRÁFICO 2
CARGA TRIBUTARIA PARA UN GRUPO DE PAÍSES
(% del PIB)



* No incluye gobiernos locales. La carga tributaria no incluye contribuciones de la seguridad social.

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, FMI.

Hasta mediados de los 80, la carga tributaria se mantuvo relativamente constante y luego bajó fuertemente en la segunda mitad de dicha década. Como consecuencia de las modificaciones de los 90, esta carga subió de un 15,7% del PIB en su nivel mínimo en 1990 a sobre 19% en la actualidad. Los dos principales tributos que explican este incremento son el IVA y el impuesto a la renta. El Gráfico 2 compara la carga tributaria en una serie de países. Allí se aprecia que la carga tributaria en Chile no es demasiado diferente de la de países con desarrollo similar, aunque está en el rango superior entre dichos países. Por otro lado, es ciertamente menor que la de los países desarrollados. Así, a pesar del incremento en los tributos durante los 90 que significó haber pasado del rango inferior dentro de los países con desarrollo similar al rango superior, no se puede sostener que la carga tributaria en Chile sea demasiado elevada. Menos correcto sería, en todo caso, sostener que es baja.

Por último, resulta evidente de la discusión de secciones previas que el sistema tributario chileno, aunque bien orientado, está lejos de ser óptimo. De hecho, a comienzos del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle las autoridades económicas anunciaron una gran reforma que significaría un perfeccionamiento sustancial de este sistema. Esta reforma no se ha concretado. Consideramos que ella es urgente y que —en lo medular— debería: 1) profundizar la característica de impuesto al gasto del sistema tributario vigente, y 2) simplificarlo. En la última sección de este capítulo se hacen algunas consideraciones y proposiciones al respecto.

El Cuadro 8 describe resumidamente la estructura tributaria actualmente vigente en Chile.

VIII. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS '90

Durante la década de los 90 se han mantenido los superávits fiscales, aunque no se ha continuado reduciendo el tamaño del Estado (medido como gasto del gobierno general sobre PIB), tal como se hizo en la segunda mitad de los 80. En efecto, el gasto del gobierno general subió desde 22,4% del PIB en 1990 a 23,4% del PIB en 1997. Más específicamente, el gasto público que excluye intereses de la deuda pública (y que es el que presiona sobre la demanda agregada), se ha incrementado desde 20,5% del PIB hasta 22,8% del PIB en el mismo período, fruto del importante aumento de gasto en diversas áreas, particularmente en salud y educación⁴⁶.

El incremento en el gasto público ha pasado a ser, desde mediados del los 90, uno de los temas claves en la discusión macroeconómica. La razón es que éste ha sido un período caracterizado por un exceso de gasto agregado, una aprecia-

⁴⁶ Ver capítulos 14 y 15 de este volumen.

CUADRO 8
ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN CHILE

1. Impuesto al Consumo	
Impuesto al valor agregado.	Tasa uniforme del 18%.
2. Impuestos Específicos	
Impuesto a los bienes suntuarios	Sobretasa del 50%.
Impuesto a las bebidas alcohólicas y no alcohólicas	Sobretasa del según producto de entre 13% y 47%.
Impuesto a la importación de vehículos de lujo	85% sobre el valor de aduana que exceda de US\$ 15.000.
Impuesto a los tabacos	Entre 50% y 60% del precio de venta según el producto
Impuesto a los combustibles	UTM 1,5 por m ³ para diesel y UTM 5,2 por m ³ para la gasolina automotriz.*
Impuesto al crédito	0,1% mensual con un máximo de 1,2%.**
3. Impuestos al Comercio Exterior	
Aranceles a la importación	Tasa general del 9%.***
Reintegro simplificado a los exportadores	Tres tramos de 10%, 5% y 3%.
4. Impuesto a la Renta	
Primera categoría	15% por utilidades devengadas.
Segunda categoría y global complementario	Progresiva por tramo de ingreso.
Tasa marginal máxima 45%.	
Crédito del artículo 57 bis	Permite descontar de la renta imponible cierto tipo de inversiones.
Impuesto a las herencias y donaciones	Tasa progresiva sobre 8 tramos del valor líquido de la herencia.
Adicional	Grava a no residentes con una tasa de 35%.
5. Impuesto Territorial	
	Sobre el avalúo de la propiedad.
	Tasa entre 1,2% y 1,5%.
	Recaudación es para municipalidades.

* Está aprobado un aumento a UTM 6 por m³ en la gasolina automotriz a partir del 1 de enero de 2001. Nota: 1 UTM (Unidad Tributaria Mensual) equivale a aproximadamente US\$ 50.

** Está aprobado un aumento a 0,134% mensual con un máximo de 1,608% a partir del 1 de enero de 2002.

*** Se aprobó una reducción a 6% gradual en 5 años, a partir de enero de 1999.

ción real del peso⁴⁷ y un creciente deterioro de las cuentas externas. De ahí que los llamados a que el Fisco contribuya para reducir el exceso de gasto se han multiplicado.

Una de las características de la deuda pública chilena es que prácticamente no existe deuda interna del Gobierno. Esto responde al objetivo explícito de financiar la inversión pública con ahorro público, por lo cual el Fisco no requirió

⁴⁷ El peso se apreció en términos reales hasta el tercer trimestre de 1997. A partir de entonces, esta tendencia empieza a revertirse a causa de los efectos de la denominada crisis asiática. Arellano y Larraín (1996), por ejemplo, han estimado que un aumento del gasto público de 1% del PIB aprecia el tipo de cambio real en 3%.

endeudarse. Sólo hay deuda interna del Banco Central. Como se ha explicado en este capítulo, ésta se originó luego de la crisis de 1982-83, con el rescate de la banca por parte del Banco Central; y en el período 1990-1997, con la esterilización del masivo influjo de capitales. Como el Fisco ha tenido superávit ya por largo tiempo, su deuda interna se ha reducido a prácticamente cero. Sólo tiene algo de deuda externa y la deuda ya mencionada con el Banco Central, debido al pagaré emitido para compensarlo por su participación en la operación de salvataje de la banca. Así, los intereses de dicha deuda no tienen un impacto directo en el mercado doméstico. De ahí que se ha considerado, para el análisis macroeconómico más correcto, excluir los intereses de la deuda pública en el cálculo del incremento del gasto público. Como dichos intereses han ido disminuyendo, el gasto público sin intereses, o *gasto primario*, ha crecido más que el gasto público total. Ésta es una razón adicional para considerar que el Fisco ha contribuido a la excesiva expansión del gasto doméstico en los 90.

En el Cuadro 4 se puede observar la evolución del balance del sector público no financiero. Se aprecia que desde 1988 se empezó a tener nuevamente superávit, los que duraron hasta 1997. En 1998 se vuelve a un déficit, el que aumenta en 1999. Aunque la recesión que ha experimentado la economía chilena desde fines de 1998 es parte importante en la explicación de este déficit (vía la menor recaudación), no es menos cierto que la fuerte expansión del gasto público en los años previos también ha jugado un rol significativo en esta materia. Más aún, si se incluye el déficit del Banco Central⁴⁸, el déficit del sector público global es incluso superior.

Durante los 90 también se continuó avanzando, aunque más pausadamente, en materia de privatizaciones. Los hitos más destacados son la venta parcial de la generadora hidroeléctrica Colbún, la privatización de las empresas sanitarias y las concesiones en obras de infraestructura (aeropuertos, carreteras y puertos)⁴⁹.

IX. EL DÉFICIT CUASIFISCAL

Uno de los temas que ha concitado la atención en los 90 es el déficit del Banco Central de Chile. Tal como se mencionó, en Chile la deuda pública está en manos del instituto emisor y no de la Tesorería. El Cuadro 9 muestra la evolución de la deuda interna del Banco Central. Se observa un fuerte crecimiento en los años 1983-85, producto de las operaciones cuasifiscales que se realizaron en esos años, y otro fuerte aumento en los 90 como consecuencia de la esterilización del influjo de capitales, en donde el Banco Central compró reservas internacionales con deuda doméstica. El problema es que el rendimiento de las reservas era inferior al costo

⁴⁸ Ver sección siguiente de este capítulo y capítulo 10 de este volumen.

⁴⁹ Para una mayor detalle en materia de privatizaciones ver Hachette (capítulo 4 en este libro) y en materia de concesiones a Engel, Fischer y Galetovic (capítulo 6 en este volumen).

de la deuda interna. A 1998, el *stock* de deuda del Banco Central equivalía a un 31,4% del PIB. La emisión monetaria, por otra parte, sólo llegaba a un 4% del PIB. Así, en fuerte contraste con la gran mayoría de los países, la base monetaria en Chile representa sólo algo más de un 10% de los pasivos del instituto emisor⁵⁰.

CUADRO 9
DEUDA INTERNA BANCO CENTRAL DE CHILE
% del PIB

1981	2,3	1990	39,7
1982	2,4	1991	37,5
1983	21,3	1992	36,3
1984	26,9	1993	34,6
1985	41,5	1994	34,5
1986	42,0	1995	31,9
1987	36,5	1996	33,0
1988	29,2	1997	34,5
1989	30,6	1998	31,4

Fuente: Banco Central de Chile.

El déficit del Banco Central se estima aproximadamente entre 0,5% y 1% del PIB. Desde el punto de vista macroeconómico, el hecho de que la deuda sea del Banco Central o del Tesoro y, por lo tanto, que el déficit asociado a esta deuda sea de cualquiera de estas dos instituciones, no debiera hacer mayor diferencia. En efecto, una mayor deuda pública, cualquiera sea el emisor de ésta, implica un menor ahorro del sector público y, por consiguiente, menor ahorro nacional. Un menor ahorro nacional tiene, a su vez, como consecuencia una mayor tasa de interés, si la cuenta de capitales no está totalmente abierta; o un mayor déficit en cuenta corriente y una apreciación real de la moneda doméstica, en caso contrario.

Para financiar su déficit, el Banco Central tiene que pedir recursos al mercado (emitiendo nueva deuda⁵¹), siendo ése el canal que presiona al alza en la tasa de interés. Ahora bien, si la deuda estuviera en manos del Tesoro, sería éste el que tendría que colocar nueva deuda para financiar su déficit, produciendo el mismo efecto sobre la tasa de interés de mercado.

A pesar de esta aparente equivalencia macroeconómica hay, al menos, tres argumentos que hacen una diferencia en relación a quién emite la deuda. En primer lugar, siempre existe la tentación de financiar el déficit con el impuesto inflación, opción que no tiene el Fisco si el Banco Central es independiente. En segundo lugar, si se llegara a producir una crisis de confianza en estos papeles de deuda, el Banco Central sólo tendría como instrumento dicho impuesto inflación, que, por lo general, es un instrumento bastante limitado, dado el volumen de deu-

⁵⁰ En la mayor parte de los países esta proporción supera el 70%.

⁵¹ El señoreaje es una parte pequeña del financiamiento del Banco Central.

da existente en Chile y dado que la mayor parte de ésta es indexada. El Fisco, por el contrario, tiene el presupuesto. De hecho, en este caso podría aumentar el ahorro público (con mayores impuestos o menores gastos) para superar su situación deficitaria. Por último, desde un punto de vista estrictamente político, que la deuda pública esté en el Fisco y no en el Banco Central, reduce el superávit del primero (o aumenta su déficit), lo que hace más transparente la situación global del sector público y le da mayores argumentos al gobierno para convencer a sus partidarios de la necesidad de generar más ahorro por otra vía. En otras palabras, desde un punto de vista de economía política resulta más fácil reducir un déficit fiscal que aumentar un superávit⁵².

Finalmente, cabe mencionar que desde principios de los 90 el Banco Central de Chile ha estado empeñado en una política de aumento de la madurez de su deuda, cambiando los instrumentos de corto plazo por otros de más largo plazo⁵³. Tal es así, que hoy más de un 90% de esta deuda corresponde a papeles de largo plazo. Esto, en la práctica, significa que se han reducido sus vencimientos de corto plazo. Evidentemente, esto lo pone en una situación de menor vulnerabilidad en períodos de incertidumbre en que se dificulta la renovación de vencimientos muy elevados.

X. LA AGENDA FISCAL PENDIENTE

Una tributación para el siglo XXI

Se ha sostenido en este capítulo que el sistema tributario chileno es relativamente eficiente. No obstante lo anterior, hay mucho campo para perfeccionarlo. Esta sección entrega elementos para considerar en una futura reforma tributaria. Este capítulo no persigue desarrollar una propuesta tributaria detallada y cuantificada⁵⁴, sino más bien algunas ideas que permitirían profundizar y hacer más eficiente la actual estructura tributaria en Chile.

Tal vez la distorsión más evidente está en el impuesto a la renta de las personas, cuyas actuales tasas marginales son excesivamente elevadas. Este hecho es contrario al espíritu pro ahorro del sistema tributario chileno. Aunque hay diversos mecanismos para evitar llegar a estas elevadas tasas, éstos son, por lo general, contrarios al objetivo de simplicidad que debiera tener todo esquema impositivo. Asimismo, en el sistema tributario chileno se producen inequidades, dependiendo del tipo de trabajo que se realice⁵⁵. Por lo mismo, cabría reducir la tasa marginal

⁵² Ver Eyzaguirre y Vergara (1994).

⁵³ Estos bonos son de distintos plazos, pero mayoritariamente con madurez entre 8 y 20 años.

⁵⁴ Para esto ver Fontaine y Vergara (1997), *op.cit.*

⁵⁵ Tal como ya se mencionó, los independientes pueden formar sociedades y reducir significativamente su carga tributaria.

de las personas a un rango entre 20% y 30%, y eliminar aquellos elementos distorsionadores. De esta manera se lograría un sistema de impuestos al ingreso con menor perjuicio para el ahorro, más simple y con menor evasión.

En cuanto a los aranceles, ya se ha aprobado una reducción gradual hasta llegar a 6% parejo en un plazo de cinco años. Lo de parejo, en todo caso, es sólo en teoría, porque el sinnúmero de acuerdos comerciales que ha suscrito Chile significa que las importaciones de muchos países entran con un arancel más bajo. La distorsión que produce esta situación es una razón para pensar en seguir disminuyendo los aranceles a razón de un punto por año, incluso después de llegar al 6%; o, en la medida de lo posible, acelerar la marcha para llegar a dicho 6% antes del plazo fijado.

Hay también una serie de impuestos específicos que no tienen justificación en externalidades, como el impuesto a las bebidas no alcohólicas, a los autos de lujo y a los suntuarios. Incluso se podría argumentar que algunos de ellos producen efectos negativos. En particular, el impuesto a los automóviles de lujo, que grava a los automóviles a partir de cierto precio, ha significado que se reduzcan los accesorios de seguridad para reducir el precio del vehículo. El impuesto a los suntuarios ha significado que la mayor parte de los artículos que caen dentro de esta categoría (oro, joyas y otros) se comercialicen en el mercado negro. Tal es así que su recaudación sólo asciende a US\$ 10 millones. Algo similar sucede con el impuesto a las herencias, que se evade ampliamente y cuya recaudación no supera los US\$ 30 millones. Además, este impuesto constituye una doble tributación al ahorro.

El propio crecimiento económico más la reducción de la evasión que se produciría como consecuencia de un sistema más simple y, luego, más fácil de fiscalizar, compensarían en parte la pérdida de recaudación que algunas de las propuestas anteriores pudieran significar. Sin embargo, de no ser así y de querer mantener la recaudación como proporción del PIB constante, lo más razonable sería eliminar algunas de las exenciones que aún persisten en el IVA.

El tema de la deuda del Banco Central

Ya se ha mencionado que el Banco Central tiene una voluminosa deuda interna que le significa un patrimonio negativo. A fines de 1998, dicho patrimonio alcanzaba a alrededor de -US\$ 2.000 millones. Por las razones expuestas en la sección previa, lo razonable sería enfrentar directa y rápidamente este tema.

Se propone que el Fisco capitalice al Banco Central, para de dejarlo con el patrimonio que establece su ley orgánica. Hay varias formas de hacerlo. Una sería trasladar la deuda del Banco Central al Tesoro. Otra es que el Fisco emita un bono al Banco Central con un valor presente igual a la capitalización que se le quiere hacer al instituto emisor.

No obstante lo anterior, igual queda en el aire el problema de las eventuales pérdidas futuras del Banco Central. ¿Significa esto que esta institución puede

perder su capital cuantas veces quiera porque siempre llegará el Fisco al rescate? Evidentemente esto provocaría un problema de riesgo moral (*moral hazard*) de gran magnitud. Por tanto, se requiere limitar las pérdidas del Banco Central. Una forma razonable de hacerlo sería poniéndole límites a su deuda. Para aumentar dicho límite, por ejemplo, se requeriría la aprobación del Senado.

La polémica sobre el tamaño del Estado

Uno de los temas que han suscitado cierta polémica en los últimos años en Chile tiene que ver con el tamaño del Estado. Hay sectores que lo consideran demasiado pequeño para atender las necesidades sociales. Por lo mismo, propugnan aumentos en los impuestos para financiar el mayor gasto público. Otros, por el contrario, sostienen que es ineficiente y que se podría hacer lo mismo con menores recursos, arguyendo que su mayor tamaño dificulta el accionar del sector privado. Proponen, por lo tanto, reducirlo.

En este capítulo se han presentado antecedentes sobre carga tributaria en Chile con relación a otros países de desarrollo similar, los que bajo ningún concepto permiten concluir que el Estado en Chile es pequeño. Más aún, si a estos antecedentes se suma el hecho de que todavía hay empresas importantes en Chile en manos del Estado (principalmente CODELCO), se refuerza la conclusión anterior. Así, el gasto total del sector público no financiero supera el 33% del PIB.

Por otro lado, existen estudios que demuestran que hay partidas de gasto público que son muy ineficientes. Un reciente informe del Ministerio de Salud demostró que la calidad de la atención médica no había mejorado en los 90, a pesar de que los recursos públicos en el área se habían más que duplicado⁵⁶. Luego, antes de pensar en incrementar los recursos del Fisco, se requiere promover una reforma del aparato estatal encaminada a mejorar su eficiencia. Si no se hace así, es probable que gran parte de eventuales nuevos recursos tengan una rentabilidad social negativa. Así, se estima que el peso de la prueba debe recaer en los que proponen incrementar el gasto fiscal, quienes deben encontrar no sólo un financiamiento no deficitario sino también demostrar la eficiencia de ese gasto.

XI. CONCLUSIONES

Este capítulo permite sacar una serie de conclusiones con respecto a las reformas fiscales aplicada en Chile a partir de mediados de los 70:

- A partir de 1973, hubo un viraje radical hacia la austeridad fiscal y la limitación del papel del Estado en la economía. Este cambio fue en muchos

⁵⁶ Ver capítulo 14 en este volumen.

sentidos una respuesta a las políticas anteriores, particularmente a la inestabilidad macroeconómica que imperó entre 1970 y 1973. Es por ello que, en una primera fase, el énfasis estuvo precisamente en dicha estabilización macroeconómica (ver capítulo 2). El objetivo fue eliminar el enorme déficit fiscal heredado del gobierno anterior, lo que se logró en breve plazo.

- La reducción del tamaño y la participación económica del sector público se persiguió por diferentes medios. Mediante la reforma fiscal se redujo el gasto público corriente y de capital. La recaudación aumentó a medida que se reducía la inflación y se promulgaba una importante reforma tributaria. Se reestructuraron las empresas estatales para que buscaran la maximización de utilidades y la autosuficiencia. Además se privatizaron las empresas públicas.
- La combinación de estas fuerzas produjo seis años de superávit fiscal continuo (1976-1981). Esta fortaleza fiscal permitió la reforma del sistema de seguridad social: dado que éste implicaba una gran presión sobre las finanzas públicas, su ejecución hubiera sido muy improbable sin el ajuste fiscal previo.
- El sector público también se ajustó rápidamente frente a los *shocks* externos. Así, los incrementos del precio del petróleo se trasladaron a los consumidores con escasa demora. Los efectos adversos en las finanzas públicas, tales como el derrumbe de los precios del cobre en 1974, se afrontaron con nuevas contracciones fiscales.
- El ajuste a los *shock* externos adversos recayó más severamente en los salarios reales, el empleo y la inversión pública, que declinaron drásticamente durante las depresiones de 1975 y 1982-83. El ahorro público mostró un patrón de conducta similar. En otro aspecto, los gastos corrientes mostraron una mayor rigidez hacia abajo, excepto la nómina salarial.
- Con la crisis de 1982-83 se volvió a los déficit fiscales, pero rápidamente, a partir de 1987, se retomaron los superávits. En la segunda mitad de los 90, estos se fueron reduciendo gradualmente hasta llegar a un déficit en 1998.
- La crisis de 1982-83 también fue un revés para el programa privatizador, pero de igual forma éste se reinició rápidamente a partir de 1985. El proceso privatizador prácticamente se detuvo en los 90, y los avances en esta materia han sido modestos, aunque con alguna aceleración a fines de la década (ver capítulos 4 y 6 de este volumen).

- La reducción del tamaño del Estado se retomó con mucha fuerza en la segunda mitad de los 80, luego de la crisis. En efecto, entre 1985 y 1990, el gasto total del gobierno general pasó de un 33% del PIB a un 22% del PIB.
- En materia tributaria se diseñó un sistema impositivo centrado en el gasto, cuyo pilar fundamental es el IVA, que representa cerca de un 50% de la recaudación tributaria del gobierno central. Hay también impuestos específicos que gravan a bienes que producen externalidades⁵⁷, aranceles a la importación y un impuesto de recaudación municipal a la propiedad. Con relación al impuesto al ingreso, para las personas se mantienen tasas marginales extremadamente elevadas (45% la máxima), lo que desincentiva el ahorro y el esfuerzo personal. A pesar de esto hay mecanismos que permiten reducir la carga para un porcentaje de aquella parte del ingreso que se ahorra. En el caso del impuesto a las corporaciones, se incentiva el ahorro de las empresas en la medida en que las utilidades repartidas pasan a formar parte de la renta personal, que tiene tasas marginales más altas que la tasa a las utilidades de las empresas.
- El sistema tributario actual tiene su origen fundamental en las reformas de 1975 y 1984. En la primera, se introdujo el IVA; y en la segunda se redujo drásticamente el impuesto a las utilidades de las empresas y se integró con el impuesto a las personas, cuyas tasas marginales son más elevadas que las de las empresas.
- El sistema tributario chileno aún tiene elementos que atentan contra el ahorro. La elevada tasa marginal del impuesto a la renta personal es quizá el ejemplo más importante. Además, el sistema es complejo, lo que atenta contra una asignación eficiente de los recursos y la reducción de la evasión. Más aún, en los últimos años las distintas enmiendas al sistema han tendido a incrementar su grado de complejidad. Este tipo de elementos lleva a la conclusión de que, si bien el sistema es eficiente y probablemente superior a los de la mayor parte de los países del mundo, todavía es muy perfectible. El desafío en el futuro es justamente perfeccionarlo dentro del espíritu de las reformas propuestas en este capítulo.

⁵⁷ Aunque no todos los impuestos específicos cumplen con este requisito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosin, M., Crespi G. y Letelier, L. (1997), "Explicaciones del Aumento del Ahorro en Chile", Documento de Trabajo 149, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Arellano, J. P. y Marfán, M. (1987), "Veinticinco Años de Política Fiscal en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, diciembre.
- Arellano, S. y Larrain, F. (1996), "Tipo de Cambio Real y Gasto Público: Un Modelo económico para Chile", *Cuadernos de Economía*, abril.
- Basch, M. y Engel, E. (1992), "Shocks Transitorios y Mecanismos de Estabilización: El Caso Chileno". En *Shocks Externos y Mecanismos de Estabilización*, Cieplán-BID, 1992.
- Büchi, Hernán (1993), "Fiscal Policy, Economic Reform and Private Sector Development: The Chilean Experience", mimeo.
- Budnevich, C., y Jara, A. (1997), "Política Tributaria y Ahorro de las Empresas", *Revista de Análisis Económico*, vol. 12, N° 1, junio.
- Cauas, Jorge (1974), "The Role of Taxation in National Economic Development", en Juan Carlos Méndez, editor, *Chilean Economic Policy*, Santiago, Chile, 1979.
- _____ (1975), "Exposición del Estado de la Hacienda Pública", en Juan Carlos Méndez, editor, *Chilean Economic Policy*, Santiago, Chile, 1979.
- Comisión Nacional del Ahorro (1998), "Hacia un mayor ahorro privado en Chile", Santiago, Chile.
- Cortázar, R. y Marshall, J. (1980), "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-78", *Colección Estudios CIEPLAN*, noviembre.
- Cortés H. y Sjaastad L. (1981), "Protección y Empleo", *Cuadernos de Economía*, 54-55.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, "Estadísticas de las Finanzas Públicas", varios años.
- Eyzaguirre, N. y Vergara, R. (1994), "Reflexiones en torno a la Experiencia de Autonomía del Banco Central de Chile", *Cuadernos de Economía*, N° 91.
- _____ y Larrañaga O. (1990), "Macroeconomía de las Operaciones Cuasifiscales en Chile", Serie de Investigaciones ILADES/Georgetown University.
- Fontaine, Bernardo (1989), "Sobre la Ley de Impuesto a la Renta", *Estudios Públicos*, N° 34, otoño.
- _____ (1994a), "Un Impuesto para Fortalecer el Crecimiento", en Felipe Larraín, editor, *Chile hacia el 2000*, Centro de Estudios Públicos.
- _____ (1994b), "Las Tendencias de las Políticas Tributarias en Chile Durante los Años Noventa: Un Análisis Crítico", *Estudios Públicos*, N° 53, verano.
- _____ y R. Vergara (1997), "Una Propuesta Tributaria para el Crecimiento", *Estudios Públicos*, N° 67, invierno.
- Foxley, A.; E. Aninat y J. P. Arellano (1979), "Redistributive Effects of Government Programs", Pergamon Press, Oxford.
- Gotuzzo, Lorenzo (1973), "Exposición del Estado de la Hacienda Pública", en Juan Carlos Méndez, editor, *Chilean Economic Policy*, Santiago, Chile.

- Hachette, Dominique (1998), "Ahorro Privado en Chile", *Cuadernos de Economía*, N° 104, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____ y Lüders, Rolf (1987), "Aspects of the Privatization Process: the Case of Chile 1974-1985", mimeo, The World Bank.
- Labán, R. y Larraín, Felipe (1995), "Continuity, Change, and the Political Economy of Transition in Chile". En R. Dornbusch y S. Edwards (editores), *Reform, Recovery, and Growth*, University of Chicago Press.
- Larraín, Felipe (1991), "Public Sector Behavior in a Highly Indented Country: The Contrasting Chilean Experience", en F. Larraín y M. Selowsky (editores), *The Public Sector and the Latin American Crisis*, ICS Press, San Francisco.
- _____ y Assael, P. (1995), "Cincuenta Años de Ciclo Económico-Político en Chile", *Cuadernos de Economía*, N° 96, agosto.
- Lehmann, Sergio (1998), "Savings in Chile: Trends and Prospects", mimeo, Banco Central de Chile.
- Marcel, Mario (1986), "Diez Años del IVA en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, junio.
- _____ y Arenas, A. (1991), "Reformas a la Seguridad Social en Chile", Serie de Monografías N° 5, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Marfán, Manuel (1994), "Las Reformas Tributarias de los Años 1990 y 1993", *Estudios Públicos*, N° 53, verano.
- Méndez, Juan Carlos, (1979) (editor), *Chilean Economic Policy*, Santiago, Chile.
- Scheetz, T. (1987), "Public Sector Expenditures and Financial Crisis in Chile", *World Development*, Vol. 15, N° 8.
- Summers, Lawrence (1981), "Capital Taxation and Accumulation in a Lyfe Cycle Growth Model", *American Economic Review*, N° 71.
- Tanzi, Vito (1996), "Fiscal Policy and Income Distribution", artículo presentado en la conferencia "Crecimiento Económico y Equidad: Políticas y Experiencia Internacional", Santiago, Chile, julio.
- Vial, J. (1997). "Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del Año 1998". Informe presentado a la Comisión Especial de Presupuesto del Congreso Nacional, Ministerio de Hacienda, octubre.

Capítulos 1, 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14 y 15 de este volumen. ●