



Parte 3

## **Ahorro y Sistema Financiero**



Capítulo 9  
**Política Tributaria, Ahorro y Crecimiento**

**Rodrigo Vergara M.**

Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos.  
Profesor, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.

Email: *rvergara@cepchile.cl*

## I. INTRODUCCIÓN

En los quince años que van entre 1984 y 1998 la economía chilena creció a una tasa promedio de 7% por año (Cuadro 1). Luego viene la recesión de 1999 en la cual el PIB cae 1,1%. A partir del 2000 la economía retoma una senda de crecimiento, aunque a una tasa menor a la antes mencionada. Gradualmente ha empezado a surgir un consenso entre los especialistas que el crecimiento del PIB potencial habría bajado significativamente. En efecto, mientras hace unos años se proyectaba que éste estaba en el rango del 7%<sup>1</sup>, hoy se habla de cifras de alrededor de 5%. Así, por ejemplo, el Banco Central en su Informe de Política Monetaria<sup>2</sup> proyecta un crecimiento potencial de 5% por un par de años y algo más elevado en adelante.

**CUADRO 1** TASAS DE CRECIMIENTO 1984-2000  
(en porcentajes)

1984	6,1	1993	7,0
1985	3,5	1994	5,7
1986	5,6	1995	10,6
1987	6,6	1996	7,4
1988	7,3	1997	7,4
1989	10,6	1998	3,9
1990	3,7	1999	-1,1
1991	8,0	2000	5,4
1992	12,3		

Fuente: Larraín y Vergara editores (2000)

La importancia que tiene el tema del crecimiento es evidente. Según las últimas cifras publicadas por el Banco Mundial nuestro ingreso per cápita a paridad del poder de compra en 1998 era de US\$ 8.500. Si se crece al 7% en promedio durante los próximos 10 años este ingreso llegaría a cerca de US\$ 15.000 en el bicentenario, similar a los de España y Nueva Zelanda hoy. Si en lugar de ello se crece al 5%, nuestro ingreso per cápita llegará a sólo US\$ 12.000 dólares.

El punto es entonces: ¿Cómo hacer para crecer a tasas más elevadas? Simples modelos de crecimiento nos dicen que el crecimiento está determinado por el factor trabajo, el stock de capital y la productividad.

<sup>1</sup> Para diversos estudios sobre el tema ver Morandé y Vergara (1997).

<sup>2</sup> Banco Central, enero de 2001.

En cuanto al factor trabajo, se puede sostener que con las actuales tasas de desempleo es posible tener un crecimiento más elevado por uno o dos años simplemente utilizando dichos recursos no utilizados. De hecho, los estudios para nuestro país indican que en la segunda mitad de los 80 esto fue la principal contribución al crecimiento. No obstante, los niveles de desocupación en dicho período fueron significativamente más elevados que los actuales, por lo que hoy el crecimiento no se puede sostener por un período demasiado prolongado por este factor exclusivamente.

En relación a la productividad, este libro está lleno de ideas en distintas áreas que van en la dirección de elevarla. Las propuestas de modernización en sectores específicos (energía y telecomunicaciones, mercado de capitales, banca), en educación, salud, pobreza, regulación antimonopolios, mercado laboral y otros, no son sino elementos que ayudarían a incrementar los niveles de productividad y así sostener mayores tasas de crecimiento.

El otro factor determinante del crecimiento, que también se relaciona con las reformas antes mencionadas, es la acumulación de capital. Es imposible saber con certeza cuánto es exactamente la inversión en capital fijo que necesitamos para crecer al 7%, pero un cálculo simple nos dice que probablemente ésta sea algo superior al 25% del PIB. Cabe destacar que en el 2000 dicho cociente fue de 22,3%. Además, para no caer en desequilibrios externos, el incremento requerido de la inversión tiene que ir acompañado de un alza en el ahorro. En efecto, el financiamiento de la inversión puede venir por el lado del ahorro interno o del ahorro externo (este último es equivalente al déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos).

Es razonable que un país de ingreso medio, como Chile, use el ahorro externo para financiar parte de su inversión. Se supone que los proyectos de inversión tienen en estos países retornos mayores que en países más desarrollados, por lo que no debiera extrañar que el ahorro fluya a estas zonas del mundo. Sin embargo, por experiencia propia y de otros países de América Latina, sabemos que el uso en forma desmedida del ahorro externo genera tarde o temprano desequilibrios que es necesario corregir. Si estos desequilibrios son significativos se puede producir una crisis de balanza de pagos, con serias consecuencias para la economía. Es por eso que, desde un punto de política económica, es prudente ponerse como objetivo un déficit “razonable” de balanza de pagos<sup>3</sup>.

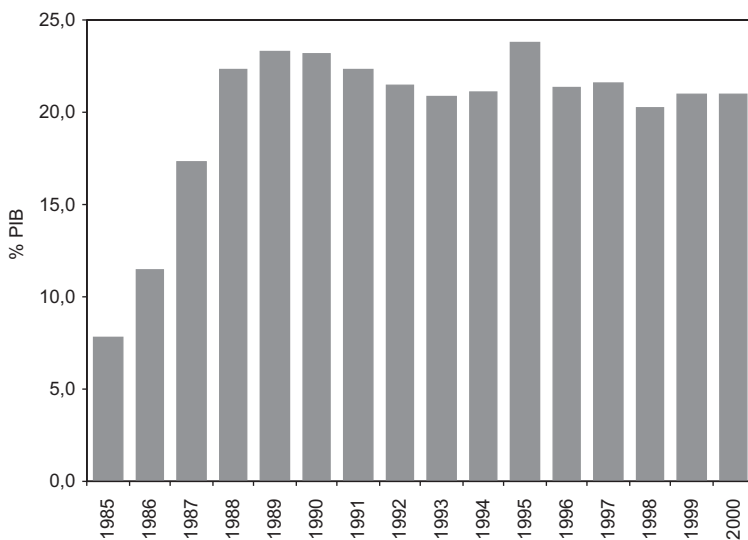
---

<sup>3</sup> Por mucho tiempo el Banco Central definió ese déficit “razonable” como uno que se mantuviera en el mediano plazo entre 3% y 4% del PIB.

Pero dado que el déficit en cuenta corriente (o ahorro externo) es igual a la inversión menos el ahorro nacional, y dado que se requiere que la inversión aumente para volver a tasas de crecimiento más elevadas, la única forma de no generar desequilibrios externos es que también aumente el ahorro. Obviamente, se pueden también evitar estos desequilibrios con menor inversión, pero eso equivaldría a resignarse a un menor crecimiento.

Como se observa en el Gráfico 1, luego de una importante alza a fines de los 80 y principios de los 90, la tasa de ahorro nacional se estancó y luego descendió gradualmente<sup>4</sup>.

**GRÁFICO 1** AHORRO NACIONAL 1985 - 2000  
(% PIB a precios corrientes)



El objetivo de este artículo es hacer propuestas concretas en materia de ahorro. Estas permitirían financiar un crecimiento más alto sin que se incurra en desequilibrios externos. Por cierto, las propuestas también pueden tener un efecto significativo en materia de productividad y en términos del esfuerzo y la iniciativa que ponen los agentes económicos cuando enfrentan, por ejemplo, un sistema tributario más racional. Esto en sí mismo también tiene un efecto positivo sobre el crecimiento.

<sup>4</sup> La excepción fue 1995, donde se produce una significativa alza en la tasa de ahorro, pero que estuvo explicada por un aumento en los términos de intercambio. Debe recordarse que ese año el precio promedio del cobre superó los 130 cts/libra.

El artículo, luego de esta introducción, se divide en dos partes. En la primera, sección 2, se presenta una propuesta concreta de reforma tributaria, que conlleva importantes y profundos cambios con relación a la estructura tributaria actual. El objetivo de la propuesta es, precisamente, incentivar un crecimiento del ahorro y la eficiencia de la economía. En la segunda parte, sección 3, se presentan otras propuestas de diversa índole (ahorro público, Banco Central y ahorro previsional) con el objetivo de favorecer el ahorro y la productividad de la economía. Finalmente, la sección 4 contiene las conclusiones, e incluye un cuadro resumen con las propuestas aquí presentadas.

## II. UNA PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA<sup>5</sup>

El sistema tributario chileno ha tenido dos grandes reformas en el último cuarto de siglo. La de 1975, que introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) y la de 1984, que bajó los impuestos a las utilidades de las empresas e integró dicho impuesto con el impuesto a la renta personal<sup>6</sup>. Luego de estas reformas Chile quedó con un sistema tributario que se basa fundamentalmente en el IVA (que corresponde a cerca de un 50% de la recaudación), y que además tiene un impuesto a la renta (22% de la recaudación), arancel a las importaciones (10% de la recaudación), impuestos a productos específicos (14% de la recaudación), impuesto territorial (cuya recaudación va a las municipalidades), y otros impuestos menores, entre los que destaca el de los actos jurídicos (4% de la recaudación). (Ver Cuadro 2).

A pesar de que el sistema tributario chileno puede considerarse como un sistema relativamente eficiente, básicamente dirigido a gravar el gasto, es evidentemente perfectible. En particular las mejoras al sistema pueden orientarse a su simplificación, a reducir las elevadas tasas marginales que aún enfrentan las personas (45%) y a dirigirlo aún más al gasto.

En términos más concretos la propuesta que aquí se presenta consiste en: (a) reducir la tasa marginal máxima del impuesto a las personas a 20%, sin cambiar los tramos, (b) reducir a 10% el impuesto sobre las utilidades reinvertidas de las empresas, (c) aumentar a 20% el impuesto sobre

<sup>5</sup> Esta sección se basa en forma importante en Fontaine y Vergara (1997) y Fontaine y Vergara (2001).

<sup>6</sup> Para más detalles de las reformas tributarias en Chile en los últimos 25 años, ver Larraín y Vergara (2000).

**CUADRO 2** 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 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 <sup>3</sup> para diesel y UTM 6,0 por m <sup>3</sup> 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 8%.**
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 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.

Fuente: Larraín y Vergara (2001).

las utilidades repartidas de las empresas, (d) eliminar el artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta, (e) eliminar el reintegro simplificado a las exportaciones, (f) estudiar la simplificación del impuesto a la renta, eliminando ciertas franquicias, beneficios y tratamientos distintos, muchos de los cuales pierden sentido con un sistema de impuesto a la renta con tasas relativamente bajas, como el aquí propuesto.

La propuesta se orienta básica, aunque no exclusivamente, a modificaciones al impuesto a la renta. También se puede pensar en modificar algunos otros impuestos que no tienen mayor justificación (a algunos productos específicos) y otros que inducen a distorsiones significativas en el mercado del crédito. Una propuesta que incluye éstos y otros elementos se encuentra en Fontaine y Vergara (1997). La razón para centrarse aquí en el impuesto a la renta es que, por un lado, las mayores distorsiones se concentran en dicho impuesto, y, por otro, para limitar el impacto fiscal de la reforma propuesta. De hecho hoy la discusión de reforma tributaria en el país se ha concentrado casi exclusivamente en reformas al impuesto a la renta.

La diferencia entre esta propuesta y otras es que definitivamente la aquí presentada es una reforma bastante más radical. No es simplemente bajar un punto por acá y compensarlo con otro punto por allá. Se estima que esta propuesta significa un salto positivo de gran importancia para la economía chilena. En general las propuestas que se presentan en este libro son propuestas de envergadura, que significan un cambio sustancial por sobre lo existente hoy. De alguna forma implicarían un segundo proceso de modernización<sup>7</sup>. Este proceso, en nuestra opinión, es necesario para volver a tener quince años de crecimiento al 7%. La reforma tributaria aquí presentada no es la excepción.

Es importante señalar que existe la creencia que una reforma de esta importancia en materia tributaria tendría un efecto regresivo importante, ya que principalmente se beneficiaría a las personas de mayores ingresos. A este respecto cabe señalar que existe abundante literatura, tanto en Chile como en el extranjero, que muestra que la redistribución de ingresos vía el sistema tributario no sólo es ineficiente, sino que en la práctica no se da<sup>8</sup>. En efecto, se ha demostrado, por ejemplo, que modificar un impuesto como el IVA, que en teoría sería regresivo<sup>9</sup>, en la práctica no produce un mayor

<sup>7</sup> Para un completo análisis de las reformas que tuvieron lugar en Chile a partir de mediados de los 70, ver Larraín y Vergara editores (2000).

<sup>8</sup> Ver Tanzi (1996) y Engel, Galetovic y Raddatz (1998).

<sup>9</sup> En cuanto las personas de menores ingresos consumirían una mayor proporción de su ingreso que los más ricos.



impacto sobre la distribución del ingreso. De ahí que el consenso se ha movido en forma significativa a la conclusión que para mejorar la distribución del ingreso lo eficiente es trabajar con las políticas de gasto público. Esto es, recaudar de la forma más eficiente posible y distribuir mediante el uso focalizado y eficiente de dicha recaudación.

## Objetivos

El objetivo esencial de la modificación del impuesto a la renta que se propone, es fomentar el crecimiento del país a través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

a) *Ahorro*. Una elevada tasa de ahorro doméstico genera los recursos necesarios para impulsar la inversión necesaria para el crecimiento, sin crear desequilibrios externos insostenibles. La propuesta de tener una tasa impositiva mayor a las utilidades distribuidas de las empresas versus la tasa que grava las utilidades reinvertidas y la reducción de la tasa máxima de impuesto personal apuntan a estimular, precisamente, el ahorro privado. Hay estudios que demuestran que la diferencia entre el impuesto personal y el a las utilidades de las empresas ha sido importante en estimular el ahorro (Bennett, Loayza y Schmidt-Hebbel, 2000), y que la reforma tributaria de 1990, en la que se subió el impuesto a las empresas, fue negativa para el ahorro (Vergara, 2000).

b) *Creatividad y esfuerzo de las personas*. Es ampliamente reconocido que el impuesto a las personas tiene tasas máximas excesivamente altas. Tasas del 45% perjudican la capacidad creadora y emprendedora de las personas así como su posibilidad de ahorrar, entorpeciendo en definitiva el crecimiento.

Tampoco nuestros impuestos personales son eficaces para redistribuir ingresos, porque recaen básicamente sobre los profesionales y sectores medios. La paradoja es que estos impuestos altamente progresivos terminan por castigar a quienes se superan y progresan, entorpeciendo la movilidad social.

Con una tasa máxima de impuestos personales del 20%, empresarios, trabajadores independientes, empleados y profesionales se verían impulsados a desarrollar toda su energía y creatividad, puesto que verían más claramente los frutos de su esfuerzo.

- c) *Simplicidad.* Es bueno tener sistemas tributarios simples, porque los sistemas complejos hacen más difícil y caro, tanto pagar como recaudar los impuestos, y favorecen la evasión.

Nuestro impuesto a la renta es complejo (Jorrat, 2000). Existen 12 regímenes distintos de tributación para las empresas: régimen general, contabilidad simplificada, régimen simplificado del artículo 14 bis, cuatro tipos de renta presunta y cinco de pequeños contribuyentes.

Por otra parte, existen distintas franquicias como el DFL 2 (viviendas), DL 701 (bosques), incentivos al ahorro del artículo 57 bis, leyes de donaciones, créditos por compras de activo fijo, amortización acelerada de los gastos de puesta en marcha, zonas francas, franquicias regionales, regímenes de renta presunta, etc. Así como una serie de exenciones tales como la exención general de la escala de tasas de impuestos personales, exención a las rentas de arrendamiento de bienes raíces, exención de 30 UTM (unidad tributaria mensual) a las ganancias de capital habituales, exención de 10 UTA (unidad tributaria anual) a las ganancias de capital no habituales, exención de 20 UTM a las rentas de capitales mobiliarios, exención de 30 UTM a las rentas de fondos mutuos, etc.

El impuesto que pagan las ganancias de capital, las rentas de capitales mobiliarios, los arriendos de bienes raíces dependen de distintas circunstancias como el tipo de activo que las genera, el tipo de contribuyente que la percibe, el avalúo fiscal, etc.

La complejidad del sistema y la perseverante y efectiva lucha del Servicio de Impuestos Internos (SII) contra la evasión ha implicado dictar 641 circulares en los últimos diez años. Mientras, en el mismo período, el Suplemento Tributario que publica el Servicio cada abril para informar a los contribuyentes como pagar sus impuestos, creció de 23,2 páginas a 77,7, esto es, más de un 200% (Jorrat, *op.cit.*).

Una simplificación del sistema parece altamente conveniente y necesaria. Esta simplificación también sería una mejor arma en la lucha contra la evasión.

- d) *Reducción en la evasión:* Según cifras entregadas por Impuestos Internos, la evasión tributaria en Chile alcanza a cerca de un 24%, es decir a unos US\$ 4 mil millones. Aunque esta cifra es baja en comparación con la mayor parte de países de América Latina, es ciertamente importante. Parte de la evasión puede explicarse por falta

de una fiscalización más adecuada. Sin embargo, un sistema tributario complicado y con tasas marginales altas también promueve la evasión. Con un impuesto a la renta simplificado como el propuesto, el Fisco encontraría un mejor medio para combatir la evasión que el complejo y polémico proyecto de ley contra la evasión que envió al Congreso el año 2000.

- e) *Crecimiento y Reactivación.* Hoy más que nunca es necesario impulsar la economía para que retome una senda de crecimiento más elevado. Si bien las reformas propuestas son estructurales y aspiran a fomentar la eficiencia económica en Chile en el mediano y largo plazo, es innegable que tendrían un efecto reactivador positivo inmediatamente. Más importante aún, el Gobierno tendría la oportunidad de dar un gran paso de modernidad y liderazgo, con un efecto muy significativo sobre el desarrollo de Chile, sobre la movilidad social y sobre las expectativas del sector privado. Este tipo de políticas de oferta es precisamente las que está impulsando el nuevo Gobierno de Estados Unidos para mitigar los efectos de la inevitable desaceleración económica que está sufriendo dicho país.

#### El costo de la propuesta

El costo de esta propuesta se aprecia en los Cuadros 3, 4 y 5<sup>10</sup>. La situación sin reforma se presenta en el Cuadro 3. Si se hace en forma inmediata (Cuadro 4) el costo es de 0,7% del PIB (unos US\$ 500 millones). Si se hace en forma gradual (Cuadro 5) –esto es, en tres años– el costo se esparce en el tiempo, siendo de 0,3% del PIB en el año 1 y subiendo gradualmente hasta alcanzar 0,6% del PIB en el tercer año. Debe destacarse que estos cálculos se hicieron con los supuestos del Ministerio de Hacienda en cuanto a crecimiento y elasticidad impuestos al PIB. Esta última se estimó en 1,05, que tal como reconocen las propias autoridades de Hacienda, es bastante conservadora.

<sup>10</sup> Para los detalles del cálculo ver Fontaine y Vergara (2001).

**CUADRO 3** MILLONES DE PESOS DE CADA AÑO

	1999	2000	2001*
INGRESOS TRIBUTARIOS	5.805.793	6.613.025	7.579.064
IMPUESTO A LA RENTA	1.396.479	1.548.190	1.834.508
Primera Categoría	755.202	844.460	982.986
Impuesto al Ingreso Personal	641.278	703.730	851.522
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	2.811.585	3.244.823	3.591.573
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR**	535.490	492.523	534.824
RESTO	1.062.239	1.327.489	1.618.159
PIB NOMINAL	34.422.796	37.613.397	41.519.600
% del PIB			
	1999	2000	2001*
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,9	17,6	18,3
IMPUESTO A LA RENTA	4,1	4,1	4,4
Primera Categoría	2,2	2,2	2,4
Impuesto al Ingreso Personal	1,9	1,9	2,1
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	8,2	8,6	8,7
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR**	1,6	1,3	1,3
RESTO	3,1	3,5	3,9

\* Presupuesto.

\*\* Neto de Reintegro Simplificado a las Exportaciones (no disponible para 1999).

**CUADRO 4** REFORMA DE UNA SOLA VEZ

% del PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,9	17,6	17,6	17,7	17,8	17,8	17,9
IMPUESTO A LA RENTA	4,1	4,1	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7
Primera Categoría	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Impuesto al Ingreso Personal	1,9	1,9	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	8,2	8,6	8,7	8,7	8,7	8,7	8,8
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR*	1,6	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
RESTO	3,1	3,5	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Memo:							
Crecimiento PIB	-1,09	5,79	6,25	6,00	6,00	6,00	6,00
Inflación Promedio	3,33	3,75	3,34	3,00	3,00	3,00	3,00
Elasticidad Impuestos a PIB				1,05	1,05	1,05	1,05
Impuesto a las Utilidades Reinvertidas			15,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Impuesto a las Utilidades Retiradas			15,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Tasa Marginal Máxima del Impuesto Personal art. 57 bis			45,00	20,00	20,00	20,00	20,00
	0,10	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

\* Neto de Reintegro Simplificado a las Exportaciones (no disponible para 1999)

**CUADRO 5** REFORMA GRADUAL  
% del PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,9	17,6	18,0	17,8	17,7	17,8	17,8
IMPUESTO A LA RENTA	4,1	4,1	4,2	3,8	3,6	3,6	3,6
Primera Categoría	2,2	2,2	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1
Impuesto al Ingreso Personal	1,9	1,9	1,9	1,7	1,5	1,6	1,6
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	8,2	8,6	8,7	8,7	8,7	8,7	8,8
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR*	1,6	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5
RESTO	3,1	3,5	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Memo:							
Crecimiento PIB	-1,09	5,79	6,25	6,00	6,00	6,00	6,00
Inflación Promedio	3,33	3,75	3,34	3,00	3,00	3,00	3,00
Elasticidad Impuestos a PIB				1,05	1,05	1,05	1,05
Impuesto a las Utilidades Reinvertidas			15,00	13,00	11,00	10,00	10,00
Impuesto a las Utilidades Retiradas			15,00	17,00	19,00	20,00	20,00
Tasa Marginal Máxima del Impuesto Personal art. 57 bis			45,00	35,00	25,00	20,00	20,00
	0,10	0,10	0,06	0,03	0,00	0,00	0,00

\* Neto de Reintegro Simplificado a las Exportaciones (no disponible para 1999)

### Financiamiento de la propuesta

A continuación se enumeran cuatro opciones para financiar esta reforma. Previo a esto se debe destacar que, para mantener el afán conservador en materia de estimación de recaudación antes citado, no se ha hecho ningún supuesto sobre la mayor actividad y luego recaudación que una reforma como ésta podría traer consigo. Tampoco se hizo supuesto alguno respecto de la esperada reducción en la evasión que una reforma simplificadora y que reduce tasas de impuesto, como la aquí presentada, debiera producir. Todo esto significa que el costo de la propuesta está, muy probablemente, sobreestimado.

- Hacer la reforma en forma gradual. Tal como se mencionó esta alternativa hace bastante menos brusca la caída en los ingresos tributarios.
- Reducción del crecimiento del gasto público. Si el gasto público creciera tal como está programado en el 2001 y un punto por abajo del

- crecimiento compatible con la meta fiscal estimada por las autoridades de Hacienda sin cambios tributarios, para los años 2002 a 2004, la reforma se financiaría completamente al cierre del período y se mantendría el superávit estructural de 1% del PIB. Esto significaría que el gasto público crecería alrededor de 4,5% real por año en el período 2002-2004, y con el crecimiento del PIB de ahí en adelante.
- c) Relajamiento transitorio del superávit estructural de 1% del PIB. Para hacer más gradual el efecto sobre el gasto público de la reforma se podría relajar marginalmente la meta de superávit estructural de 1% del PIB. Por ejemplo, podría quedar en 0,5% del PIB hasta el 2003 y volver a 1% de ahí en adelante.
  - d) Simplificación del impuesto a la renta. En la sección 2 se discutió la complejidad del sistema tributario chileno y de las franquicias que aún existen. Con una tasa marginal máxima del impuesto a las personas de 20% y con una tasa a las utilidades reinvertidas de sólo 10%, parece razonable estudiar la posibilidad de eliminar algunas de estas franquicias. Desafortunadamente, con la información disponible es imposible calcular el efecto que una medida como ésta tendría en materia de recaudación.
  - e) Aumento del IVA en un punto porcentual. El IVA es un impuesto muy eficiente en el sentido que es poco distorsionador. A su vez, y a diferencia de lo que se cree comúnmente, no tiene mayores efectos redistributivos<sup>11</sup>. Un aumento del IVA de 18% a 19% produce un aumento de la recaudación de 0,45% del PIB, lo que permite financiar una parte significativa de la reforma.

### III. OTRAS PROPUESTAS PARA EL AHORRO

#### III.1 Ahorro público

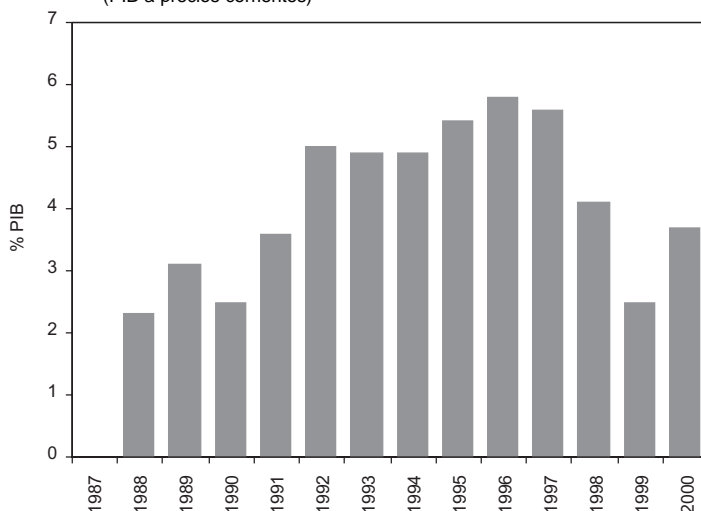
Una forma directa de aumentar el ahorro es aumentando el ahorro del sector público<sup>12</sup>. Tal como se aprecia en el Gráfico 2, el ahorro del gobierno central ha disminuido en los últimos años. La actual administración se ha puesto como meta un superávit fiscal del gobierno central es-

<sup>11</sup> Ver Engel, Galetovic y Raddatz (*op.cit.*).

<sup>12</sup> Diversos estudios con respecto a la equivalencia ricardiana (Barro, 1974) para Chile demuestran que está no se cumple en su totalidad. Esto es, un mayor ahorro público se compensa sólo parcialmente con un menor ahorro privado. Ver Morandé (1996), Hachette (1998), Vergara (*op.cit.*, 2000), Bennett *et. al.* (*op.cit.*, 2000).

tructural de 1% del PIB. De hecho, en el año 2000 el ahorro del gobierno central aumentó en forma importante, llegando a 3,7% del PIB. Se entiende por balance estructural del sector público el monto que alcanzarían los ingresos y gastos fiscales si se excluyen los factores cíclicos y aleatorios en los cálculos de este balance.

**GRÁFICO 2** AHORRO DEL GOBIERNO CENTRAL 1987 - 2000  
(PIB a precios corrientes)



Para el caso de Chile, además de ajustes contables para reflejar en mejor medida las cuentas fiscales, se ha decidido usar el producto potencial para estimar los ingresos tributarios y usar un precio del cobre de equilibrio de largo plazo.

El esfuerzo es interesante y cabe un elogio a esta política de austeridad fiscal. Además, el uso del presupuesto estructural es razonable en cuanto permite déficits efectivos en períodos de menor actividad y/o bajo precio del cobre, y superávits por arriba del 1% en períodos de bonanza.

No obstante cabría requerir más claridad en relación al uso de los supuestos en materia de precio del cobre y producto potencial. Se propone definir una metodología simple y comúnmente aceptada, de forma de evitar suspicacias y presiones para “lograr la meta cambiando la definición o los supuestos detrás del superávit estructural”. Más que un tema legal se considera que esto es simplemente un tema de gestión. Bastaría que el Ministerio de Hacienda fuera más específico en sus cálculos y se comprometiera a cierta estabilidad en la metodología.

Nótese que el objetivo de esta medida es consolidar una política más permanente de austeridad fiscal estructural, evitando que esta dependa de las definiciones y metodologías que se usen en cada año o por cada gobierno.

### III.2 Banco Central

En materia de deuda interna, el caso de Chile es atípico en cuanto la deuda pública interna está en manos de Banco Central (BC) y no del gobierno. El origen de esta deuda –que alcanza a aproximadamente un 30% del PIB (Cuadro 6)– es la crisis financiera de 1982-83, cuando el instituto emisor, en ese entonces no autónomo, fue el que emitió deuda para las operaciones de salvataje de los deudores y de la banca, y las operaciones de esterilización de gran parte de la década de los 90, cuando el BC compró reservas internacionales esterilizando su efecto monetario mediante la emisión de deuda interna. Como consecuencia de todo esto el BC se ha ido descapitalizando y hoy su capital es negativo y asciende a 2,3% del PIB.

**CUADRO 6** DEUDA INTERNA BANCO CENTRAL DE CHILE  
% PIB

1981	2,3	1991	37,5
1982	2,4	1992	36,3
1983	21,3	1993	34,6
1984	26,9	1994	34,5
1985	41,5	1995	31,9
1986	42,0	1996	33,0
1987	36,5	1997	36,2
1988	29,2	1998	31,3
1989	30,6	1999	34,3
1990	39,7	2000	34,6

Fuente: Banco Central de Chile.

Aunque no se incluye explícitamente en las cuentas del sector público es evidente que desde un punto de vista macroeconómico un déficit del instituto emisor es equivalente a un déficit del gobierno<sup>13</sup>. En efecto, una mayor deuda pública –cualquiera sea el emisor de ésta– implica un menor ahorro del sector público (que se mide según el pago de intereses por

<sup>13</sup> Para un análisis en detalle ver Eyzaguirre y Vergara (1993).



esa deuda), y por lo tanto en menor ahorro nacional<sup>14</sup>. Este menor ahorro se traduce en una mayor tasa de interés. Para un balance fiscal dado, el mecanismo de transmisión hacia la tasa de interés es la emisión de nueva deuda para cubrir el déficit del instituto emisor. Si la emisión de esta nueva deuda la hace el gobierno o el BC no debiera tener mayores consecuencias en términos de la tasa de interés.

A pesar de lo recién dicho, hay al menos tres argumentos que indicarían la conveniencia de que el déficit esté en las arcas del Tesoro y no en las del BC. En primer lugar, siempre existe la tentación de financiar parte del déficit con impuesto inflación, lo que puede significar un alto costo para el país<sup>15</sup>. En segundo lugar, si se llegara a producir una crisis de confianza en dicha deuda, el BC sólo tiene como herramienta el impuesto inflación, mientras que el Fisco tiene el presupuesto, que es un instrumento bastante más poderoso para estos efectos. Por último, si el déficit cuasifiscal (del BC) se traspa al Fisco, se transparenta más el verdadero déficit público consolidado, y se dan mayores argumentos para un ahorro público más elevado<sup>16</sup>. En efecto, desde un punto de vista político es más fácil pedir austeridad para reducir un déficit que para aumentar un superávit. Y nótese que no se trata sólo de un argumento de *marketing*, ya que en realidad el déficit consolidado de todo el sector público debiera considerar el déficit del BC.

Por lo anterior, se propone recapitalizar al BC. La forma de hacerlo sería que el fisco emitiera un documento de deuda contra el instituto emisor que le significara a este último alcanzar un cierto nivel de capital o que parte de la deuda del Banco Central pasara a ser deuda del Fisco (en monto suficiente para lograr un cierto nivel de capital). El monto exacto de dicha capitalización requeriría un análisis más detallado, que sobrepasa el ámbito de este artículo. No obstante, se estima que debiera tener alguna relación con la emisión monetaria.

Para evitar que el BC se transforme nuevamente en una institución deficitaria, se propone limitar el monto de su endeudamiento. Por ejemplo, partiendo de su nivel actual de endeudamiento y luego de los ajustes para

---

<sup>14</sup> Este análisis también supone que la equivalencia ricardiana (Barro, 1974) no se da en forma perfecta. La equivalencia ricardiana en este contexto quiere decir que los agentes privados no consideran la deuda pública como riqueza, porque saben que en el futuro tendrán que aumentar los impuestos para pagar dicha deuda.

<sup>15</sup> Cabe destacar, no obstante, que este riesgo es menor con un BC autónomo con un objetivo explícito de estabilidad de precios.

<sup>16</sup> Para una discusión más detallada de estos argumentos ver Eyzaguirre y Vergara (*op.cit.*).

su capitalización, se podría establecer un nivel máximo de deuda en relación al capital<sup>17</sup>. Lo óptimo, en todo caso, es una regla que signifique una reducción en el tiempo de la deuda del instituto emisor. Se debe destacar que es clave imponer algún límite de esta naturaleza, ya que si no se le produce un problema de *moral hazard* al instituto emisor. Esto es, como sabe que finalmente el Fisco pagará sus deudas, no le importa incurrir en políticas que puedan significar un aumento desmedido de éstas.

### **III.3 Aumento de la cobertura de las cotizaciones previsionales**

Un muy bajo porcentaje de los trabajadores independientes cotizan en el sistema de AFP (alrededor de un 4%). Se debe destacar que esta cotización es voluntaria, es decir no hay obligatoriedad, al contrario de lo que sucede con los trabajadores dependientes. La ley sostiene que en caso de cotizar se debe hacer por un 10% de la renta declarada, que no debe ser inferior al salario mínimo, más la prima por el seguro de invalidez y sobrevivencia. A eso debe agregársele el 7% de salud en las ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional) o FONASA (Fondo Nacional de Salud).

La propuesta, tomada de la Comisión Nacional del Ahorro (CNA)<sup>18</sup>, es establecer una cotización obligatoria para aquellos trabajadores independientes que declaran impuesto global complementario (sobre 400 mil), como para los que declaran en base a ingresos esperados de acuerdo al régimen de presunción de renta (aproximadamente 150 mil). Sin embargo, la cotización excluirá la obligatoriedad de cotización de salud.

La CNA estimó que de incorporarse al sistema la totalidad de los trabajadores independientes que pagan impuesto global complementario, el ahorro previsional subiría en aproximadamente US\$ 170 millones al año, esto es, alrededor de un 0,25% del PIB. La citada comisión estimó que este efecto superaría por un importante margen la baja del ahorro voluntario producto de esta medida. Se debe reconocer, no obstante, que el ahorro público caería en cuanto, para hacer simétrico el tratamiento tributario de los trabajadores independientes con el de los dependientes, se debiera permitir rebajar de la base imponible las cotizaciones previsionales.

<sup>17</sup> Ver J.A. Fontaine (2000) para una propuesta específica.

<sup>18</sup> Ver Comisión Nacional del Ahorro (1998). El autor de este trabajo fue miembro de dicha comisión.

#### IV. CONCLUSIÓN

Las propuestas aquí presentadas tienen como objetivo promover el ahorro, la productividad y el crecimiento. Se toma un aspecto específico, pero de gran importancia, cual es el sistema tributario, y se proponen una serie de medidas con el fin de perfeccionarlo y ayudar a lograr los objetivos antes mencionados. También hay propuestas específicas en relación al gasto público, la deuda del banco central y el ahorro previsional. Un resumen de estas propuestas se encuentra en el Cuadro 7. En dicho cuadro las propuestas se separan según su urgencia e indicando si requieren trámite legislativo, es necesario una modificación normativa o sólo es un tema de gestión.

Se ha evitado hacer un largo análisis de cada uno de los temas y un diagnóstico detallado de los problemas en las distintas áreas. Ello en virtud que este es un libro sobre propuestas en las que éstas se privilegian sobre el diagnóstico. En todo caso, en las referencias se puede encontrar un detallado análisis de cada uno de los aspectos aquí abordados. Tampoco se pretende hacer un análisis exhaustivo sobre el ahorro, la política tributaria y el crecimiento, sino sólo entregar algunas propuestas concretas que ayuden en el sentido de incrementar el ahorro, mejorar la eficiencia y el crecimiento de nuestra economía.

**CUADRO 7** RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

Propuesta	Descripción	¿Legislación, Reglamento o Gestión?	Urgencia
1. Reforma Tributaria	1.1 Reducción de la tasa marginal máxima del impuesto personal a 20%. 1.2 Reducción a 10% el impuesto sobre las utilidades reinvertidas de las empresas. 1.3 Aumentar a 20% el impuesto sobre las utilidades distribuidas de las empresas. 1.4 Eliminación del artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta. 1.5 Eliminación del reintegro simplificado de exportaciones. 1.6 Eliminación de distintas franquicias, beneficios y tratamientos diferenciados.	Legislación	Alta
2. Consolidar el Ahorro Público	Definición precisa de superávit estructural	Gestión	Alta
3. Sanear el balance del Banco Central	3.1 Traspaso de capital del Fisco al Banco Central. 3.2 Límite al endeudamiento del instituto emisor.	Legislación	Alta
4. Aumento de la cobertura de las cotizaciones previsionales	Obligar a los trabajadores independientes que paguen global complementario o declaren en base a renta presunta a cotizar en la AFP.	Legislación	Mediana

### Referencias Bibliográficas

- Banco Central de Chile, 2001, *Informe de Política Monetaria*, enero.
- Barro, R., 1974, "Are Government Bonds Net Wealth", *Journal of Political Economy* 81, diciembre.
- Bennett, H., N. Loayza y K. Schmidt-Hebbel, 2000, "Comportamiento del Ahorro por Sectores Agregados en Chile", mimeo. Artículo presentado en la conferencia Ahorro en Chile, organizada por el Banco Central de Chile y el Centro de Estudios Públicos, Noviembre.
- Comisión Nacional del Ahorro, 1998, "Hacia un Mayor Ahorro Privado en Chile", Santiago, marzo.
- Engel, E., A. Galetovic, y C. Raddatz, 1998, "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile", Estudios Económicos, Servicio de Impuestos Internos, Chile (*disponible en* www.sii.cl).
- Eyzaguirre, N., y R. Vergara, 1993, "Reflexiones en Torno a la Experiencia de Autonomía del Banco Central de Chile, *Cuadernos de Economía* N° 91, diciembre.
- Fontaine, B., y R. Vergara, 1997, "Una Propuesta Tributaria Para el Crecimiento", *Estudios Públicos* 67, Invierno.
- \_\_\_\_\_, 2001, "Una Propuesta de Reforma Tributaria", *Puntos de Referencia* 237, Centro de Estudios Públicos, enero.
- Fontaine, J. A., 2000, "Banco Central Autónomo: En Pos de la Estabilidad", en *La Transformación Económica de Chile*, F. Larraín y R. Vergara editores, Centro de Estudios Públicos.
- Hachette, D., 1998, "Ahorro Privado en Chile", *Cuadernos de Economía* N° 104, abril.
- Jorrat, M., 2000, "Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno", *Estudios Económicos*, Servicio de Impuestos Internos, Chile (*disponible en* www.sii.cl).
- Larraín F., y R. Vergara, 2000, "Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales", en *La Transformación Económica de Chile*, F. Larraín y R. Vergara editores, Centro de Estudios Públicos.
- \_\_\_\_\_, 2000, *La Transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos.
- Morandé, F., 1996, "Savings in Chile: What Went Right?", *Working Papers Series* 322, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., marzo.
- \_\_\_\_\_, y R. Vergara, 1997, *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Centro de Estudios Públicos/ Ilades-Georgetown University.
- Tanzi, V., 1996, "Fiscal Policy and Income Distribution". Artículo presentado en la conferencia Crecimiento Económico y Equidad: Políticas y Experiencia Internacional, Santiago, Julio.
- Vergara, R., 2000, "Determinantes del Ahorro Privado en Chile", mimeo. Artículo presentado en la conferencia Ahorro en Chile, organizada por el Banco Central de Chile y el Centro de Estudios Públicos, Noviembre.

