

REFORMAS TRIBUTARIAS EN CHILE

**Ricardo Carciofi
Oscar Centrángolo
Guillermo Barris**

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos



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

LC/L.765
Junio de 1993

Este trabajo fue preparado por los señores Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris, Consultores del Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45).

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

INDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO	5
I. LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA CHILENA EN LA DECADA DEL OCHENTA	7
1. Introducción	7
2. El período de auge económico con endeudamiento externo: 1977-1981	8
3. La crisis: 1982-1983	9
4. Ajuste y Crecimiento: 1984 en adelante	11
II. EL SECTOR PUBLICO CHILENO	15
1. Gobierno General	15
2. Empresas Públicas	16
3. La relación con la política económica de los ochenta	16
III. REFORMAS TRIBUTARIAS	21
1. Introducción	21
2. Reformas en el Impuesto al Valor Agregado	23
3. Reformas en el Impuesto a la Renta	24
4. La Reforma Arancelaria	30
5. Simplificación y mejora administrativa en el Sistema Tributario	31
6. Ajustes por inflación	31
Notas	32
BIBLIOGRAFIA	35
CUADROS ESTADISTICOS	37

PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial, reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Finalmente, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

I. LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA CHILENA EN LA DECADA DEL OCHENTA

1. Introducción

Antes de analizar la evolución de la economía chilena en los años ochenta es necesario hacer una breve referencia a la política económica iniciada en 1973, a partir de la irrupción del régimen militar y que mantendría bajo férreo control la vida política del país durante 17 años. Las autoridades que derrocaron al gobierno electo de la Unidad Popular pusieron en marcha un programa que significaba un cambio radical en la orientación de la economía. Desde el gobierno se decidió promover políticas económicas de libre mercado, que redefinirían los respectivos papeles del sector público y privado, y favoreciendo también la integración comercial y financiera en el mercado internacional. En cuanto al Estado, cuyas funciones se habían continuamente expandido desde 1930, sería limitado a una tarea subsidiaria dejando así un amplio espacio para la iniciativa privada. Adoptando estos principios de neto corte liberal, y sin urgencias por el restablecimiento de instituciones democráticas, el gobierno militar emprendió una vasta serie de reformas que alcanzarían distintos planos: las finanzas públicas, el sistema financiero, la apertura comercial y el apoyo a las actividades de exportación, el régimen laboral, privatizaciones de empresas y servicios públicos sociales, etc. Si bien la estrategia habría de ser mantenida y profundizada a lo largo del tiempo, la situación macroeconómica no siguió un curso lineal. Hubo altibajos donde los instrumentos se fueron adecuando a las circunstancias. Los indicadores comenzaron a exhibir un vuelco favorable de la situación después de casi una década y media de lanzado el modelo, cuando la economía ingresó en un sendero favorable de crecimiento, altas tasa de inversión y baja inflación.

Los primeros cuatro años del programa no dieron los resultados esperados. A pesar de la fuerte baja del gasto público, la reducción de los salarios reales y la caída en el nivel de actividad, la inflación no cedió.¹ En abril de 1975 el Gobierno lanzó un nuevo programa, llamado de shock económico, que profundizaba el ajuste y aceleraba la desregulación y apertura de la economía. En los meses siguientes a la iniciación del plan continuó la fuerte recesión con alta inflación.² Recién hacia finales de 1976 se empieza a revertir la situación económica, con resultados levemente positivos. A partir de 1977 comienza un proceso de crecimiento que dura hasta 1981 sostenido en buena medida por una expansión rápida del endeudamiento externo. Los años que van desde 1982 a finales de 1983 son de una aguda crisis

económica, como resultado del ajuste en el balance de pagos y la fragilidad y posterior quiebra de una fracción importante del sistema financiero. La situación, aunque difícil, fue administrada exitosamente en los dos años siguientes. De esta forma, y en particular a partir de 1987, la economía chilena ingresó en una etapa de ajuste y crecimiento.

2. El período de auge económico con endeudamiento externo: 1977-1981

Los años que van de 1977 a 1981 fueron de alto crecimiento y sostenida alza en las remuneraciones reales y en los precios de los activos. Como contrapartida se fue produciendo un fuerte proceso de endeudamiento interno y externo, continuos déficit en balanza comercial y cuenta corriente, inflación medianamente alta y marcada apreciación del tipo de cambio real (ver cuadro 1). En este período, algunas de las modificaciones introducidas por el nuevo gobierno comenzaron a tener fuerte incidencia en el funcionamiento de la economía. Así, entre los sectores que habían sido desregulados figuraba el financiero, cuyo libre funcionamiento devino en una parte importante de los problemas que, más tarde, aceleraron la crisis. La legislación laboral también fue alterada, reduciéndose el poder de los sindicatos y restándole importancia al tradicional arbitraje jugado por el gobierno en los conflictos laborales. En 1979 se dicta una nueva ley laboral que incluyó explícitamente el 100% de indexación salarial según la inflación registrada. Entre 1978 y 1981 el PBI creció a una tasa anual promedio del 7.2%, mientras que el PBI per cápita y el Ingreso Nacional Bruto (YNB) lo hacían al 5.6 y 5.7% respectivamente. La inflación se había mantenido alrededor del 37/38%, aunque se produjo una disminución importante en 1981, que registró un incremento en el nivel de precios al consumidor de 9.5%.

En cuanto a la situación fiscal, las cuentas a nivel Gobierno General³ presentaban una holgada condición financiera con un alto superávit operacional -5.49% del PBI en 1980-. Como consecuencia de las modificaciones realizadas a partir de 1974 se había producido un aumento en los ingresos y un descenso en los gastos del gobierno. Hasta principios de 1981 los niveles de deuda pública interna y externa se mantenían bajos, 5% y 16.7% del PBI respectivamente. Por otro lado, el precio real del cobre, una fuente importante de ingresos para el gobierno, había caído 55% entre 1974 y 1975, para luego permanecer deprimido. En lo que respecta al sector externo, la política de tipo de cambio real alta llevada entre 1975 y 1979 había permitido incrementar en forma significativa las exportaciones no tradicionales, lo que permitió que, a pesar de los bajos niveles del precio del cobre, el monto total de exportaciones también aumentara. En junio de 1979, en un intento por reducir la inflación doméstica a niveles internacionales, las autoridades económicas chilenas colocaron el tipo de cambio a una tasa fija por dólar estadounidense, y gradualmente

abrieron la cuenta de capital hasta que fue totalmente liberalizada en abril de 1982. En 1981, como consecuencia de esta política, el déficit en cuenta corriente alcanzó el 10% del PBI y la deuda externa bruta creció de 6 700 millones de dólares en 1978 a 15 590 millones.

3. La crisis: 1982-1983

Mientras el atraso cambiario y la liquidez internacional favorecían un clima expansivo, la economía chilena iba gestando un proceso que llevarían a la crisis de 1982.

Entre los factores que explican esta crisis se pueden detectar causas de origen interno y externo. Entre las primeras cabe anotar la apertura rápida y sin regulaciones de las operaciones de capital del balance de pagos, la insuficiente supervisión del sistema financiero,⁴ la inconsistencia de fijar el tipo de cambio⁵ en conjunción con una política de indexación salarial en presencia de inflación inercial importante. La política doméstica condujo a una expansión del consumo privado y la inversión en 1980 y los primeros meses de 1981, que no eran sostenibles en el tiempo. Es interesante destacar que en el caso de Chile, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, las expectativas del sector privado no estuvieron influidos por factores exógenos a ella como la política fiscal. La deficiencia del pronóstico pareció obedecer a un cálculo no apropiado de los factores mencionados así como de las circunstancias del mercado internacional.

Por el lado externo se habían agravado las condiciones económicas al aumentar el precio del petróleo, Chile es un país importador, seguido por un una baja del precio del cobre. El empeoramiento en los términos del intercambio chileno —alrededor del 26% entre los años 1979 y 1983—⁶ y la suba de la tasa de interés real a nivel mundial, llevaron a un desequilibrio acumulado en la balanza de pagos que preanunciaba cambios obligados. Además, esta situación se daba en medio de una aguda recesión internacional y de la crisis generalizada de la deuda externa, que provocó el abrupto final de los créditos voluntarios del exterior.

Para resolver el problema del desequilibrio externo se requirió el ajuste de la economía, con una fuerte reducción de las importaciones a partir de una profunda política contractiva. El tipo de cambio no se ajustó como era de esperar al estallar la crisis. Se confió en un mecanismo de ajuste automático basado en el enfoque monetario de la balanza de pagos, el que no funcionó. Abandonada esta política, desde mediados de 1982 a principios de 1983 prevaleció un clima de incertidumbre. Se utilizaron varios regímenes cambiarios por cortos períodos de tiempo (fijo, flotación libre, y *crawling peg*) que en definitiva determinaron un aumento del tipo de cambio real; el de 1983 fue un 24.9% superior al de 1981. Además, en 1983 Chile logró un superávit considerable en su balanza comercial, con importaciones que

habían declinado a la mitad del nivel de 1981. Sin embargo, dada las características de la crisis, el vuelco ocurrido en la cuenta comercial no fue acompañado por un cambio similar en el resultado de la cuenta corriente, como el que había ocurrido en la crisis de mediados de los años setenta. La causa principal de esta diferencia fue la cuantiosa deuda externa acumulada con posterioridad y el alza de las tasas internacionales de interés. De esta forma, en 1976 un superávit de 433 millones de dólares en la balanza comercial contribuyó a generar un saldo positivo de 132 millones de dólares en la cuenta corriente; en cambio, en 1983 un superávit de 578 millones de dólares en la primera fue acompañado por un déficit de 1 160 millones de dólares en la segunda. Asimismo, pese a la caída significativa en las importaciones y a la expansión en el volumen de las exportaciones, en 1983 la economía generó ahorro suficiente para atender sólo a alrededor de 30% de los pagos por concepto de intereses de la deuda externa.

A finales de 1982, Chile logró un acuerdo con el FMI —un programa stand by—, lo que ayudó a que en 1983 reestructurara su deuda externa y pudiera asegurarse recursos adicionales de los bancos internacionales. Las reservas internacionales declinaron en poco más de 600 millones de dólares, menos de lo previsto en el acuerdo con el Fondo. A su vez, el ingreso neto de capitales, que en 1981 había ascendido a un nivel récord, próximo a 5 000 millones de dólares, pero que al año siguiente cayó hasta alcanzar a apenas 1 000 millones, sufrió una nueva contracción de más del 30% en 1983.

Ante la necesidad de disminuir el desequilibrio externo y reducir el ritmo de crecimiento de la inflación, el gobierno siguió en 1983 una política salarial restrictiva. Se eliminó el reajuste automático de la remuneraciones sujetas a negociación colectiva y los sueldos de la administración pública fueron incrementados en un porcentaje muy inferior al de la inflación (lo que produjo una caída del 15% real de los mismos). Debido a estas políticas, las remuneraciones reales, que apenas habían disminuido en 1982, sufrieron en 1983 una merma de cerca de 11%.

En lo referente al sector público, las cuentas a nivel Gobierno General se deterioraron, siendo deficitario el resultado operacional - 2.3% y 3.1% del PBI en 1982 y 1983, respectivamente. Este brusco cambio en las cuentas del gobierno —recordemos que en 1981 había tenido un superávit de 5.5%— se debió a una conjunción de hechos que determinaron menores ingresos y mayores gastos.⁷

Como consecuencia de las medidas instrumentadas, el PBI cayó un 12.6% en 1982 y un 2.4% en 1983.⁸ La tasa de desempleo alcanzó un nivel superior al 16% durante 1982-1983 según fuentes oficiales y al 25 % según otras fuentes.⁹ La tasa de inflación, medida punta contra punta, fue de 20.7 y 23.1% respectivamente.

El estallido de la crisis encontró en una pésima posición al sector financiero. La situación patrimonial estaba comprometida, con una alta proporción de carteras vencidas e irrecuperables. En junio de 1983 el Estado debió tomar bajo su control la administración de las grandes firmas y bancos privados para evitar su quiebra. Esta acción determinó un abrupto incremento de su influencia sobre los sectores productivos chilenos, situación por cierto que, como se dijo al principio, era ajena a la estrategia e intención gubernamental. El programa de apoyo del Banco Central al sector privado consistió fundamentalmente en la concesión de créditos y subsidios al sistema financiero y a los deudores internos y externos. El objetivo era solucionar la crisis del sobreendeudamiento privado, que abarcaba problemas de liquidez y solvencia.

Según estimaciones realizadas, las operaciones de rescate y apoyo le costaron al Banco Central el equivalente a 9 000 millones de dólares.¹⁰ Sólo para el año 1982 estas operaciones fueron de 2 100 millones de dólares, equivalentes a 10% del PBI aproximadamente.¹¹ El Banco Central financió esta cifra con la emisión de pagarés y el señoreaje, posibilitado por la recuperación de la economía y la relativamente baja inflación que se produjo a partir de 1984. Esta forma de financiar las operaciones cuasifiscales permitió que el costo de las mismas se distribuyera en el tiempo. La quiebra del Banco Central fue evitada mediante transferencias de títulos de la deuda pública.

A partir de la nueva política instrumentada para el sistema financiero, se alentó una baja de los intereses. La tasa de interés real de las colocaciones descendió en 1983, para el año en su conjunto, a menos de la mitad (16%) de lo que había sido en el período 1981-1982.

4. Ajuste y Crecimiento: 1984 en adelante

La recesión había tocado su punto más bajo en 1983. El crecimiento de la inversión pública, el programa del Banco Central para refinanciar la deuda doméstica y un nuevo acuerdo con sus acreedores internacionales, que proveyeron 780 millones de dólares de dinero fresco, crearon las condiciones para un incremento significativo en la demanda y la producción en 1984.¹² El PBI creció 5.7% y la inflación se mantuvo en los niveles del año anterior (23%). Las importaciones subieron, acompañando el incremento en la demanda, mientras que las exportaciones se mantenían deprimidas por los bajos precios. Debido a la magnitud del déficit de la cuenta corriente del balance de pagos registrado en 1984 —equivalente a más del 10% del PBI— y a la imposibilidad de seguir financiando un desequilibrio tan elevado con los mismos medios que en ese año, ya que los bancos comerciales extranjeros eran reacios a aumentar su exposición con Chile, la reactivación por este camino fue corta.

A principios de 1985 tomó las riendas de la economía un nuevo equipo económico, que inmediatamente luego de asumir definió un nuevo programa económico de ajuste estructural que tendía a reducir la necesidad de financiamiento externo. El programa perseguía tres objetivos básicos: el primero era la reducción del déficit del sector público a fin de eliminar la presión fiscal sobre la política monetaria y ayudar a controlar la inflación y el desequilibrio del balance de pagos. El segundo implicaba continuar con la disminución del peso relativo del sector público en la economía mediante la privatización de empresas del Estado. Por último, el tercero era mejorar la competitividad externa de la economía. Con este fin, y asimismo con el propósito de promover las exportaciones, las autoridades instrumentan una política de devaluaciones diarias que permitió elevar el tipo de cambio real y mantenerlo a un nivel deseado ante la presencia de inflación.¹³ Además, para facilitar el incremento de las exportaciones por parte del sector privado, se realizaron modificaciones legales para promover las exportaciones de pequeños productores y posibilitar "joint ventures" en el sector de energía entre firmas privadas y ENAP, la petrolera estatal.

La rápida respuesta de los exportadores al incremento en el tipo de cambio y a las nuevas políticas fue posibilitada por las inversiones realizadas por estos a mediados de la década del setenta. La apertura de la economía a partir de 1974, había favorecido que se fuera perfilando una estrategia de desarrollo basada en el comercio exterior. El tipo de cambio se había devaluado ese año a niveles competitivos y los aranceles se habían ido disminuyendo paulatinamente hasta llegar a junio de 1979 con una estructura pareja en torno del 10%. Durante esos años se realizaron importantes inversiones en el sector exportador —productos forestales y derivados; productos frutales y de mar—, que aumentaron en forma considerable el potencial exportador de Chile. Si bien este sector sufrió un retroceso, debido a la política de apreciación del tipo de cambio, pudo responder, a partir de 1984, rápidamente a la nueva situación cambiando incrementando sus exportaciones.

La reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables comenzó a reflejarse en el incremento constante de las exportaciones. La restricción externa se fue viendo relajada, permitiendo aumentar significativamente el nivel de actividad interna. Además, debe destacarse que la política destinada a mejorar el frente externo tuvo, a partir de 1987, una ayuda inesperada: el aumento en el precio internacional del cobre.¹⁴ Este incremento posibilitó aumentar las exportaciones de cobre entre 1986 y 1989 de 1 757 millones de dólares a 4 021 millones.

Por otro lado, como complemento de la política descrita y fortalecido el frente fiscal con la ayuda inesperada de los recursos del cobre, el gobierno decidió el aumento de la inversión pública; el objetivo era mejorar el retorno del cobre y la energía y, además,

invertir en infraestructura para reducir cuellos de botella que pudieran afectar la inversión privada. Este programa de obras públicas no fue obstáculo para avanzar en las privatizaciones previstas. Para que este incremento del gasto en inversiones no fuera contradictorio con la política de reducción del déficit, se compensó con la baja de otros gastos (ver cuadro 3).

La política seguida por el Gobierno más la baja en la tasa de interés —fueron las más bajas registradas desde 1974— y la reprogramación de las deudas de las empresas con el sistema bancario, permitieron al sector privado responder con rapidez a los incentivos generados por la ampliación de la demanda interna inducida por la política fiscal. Las actividades que competían con los productos importados se beneficiaron, además, con un tipo de cambio real alto, con la imposición —a comienzos de 1984— de sobretasas arancelarias a 240 productos, y con la elevación —en septiembre de 1984— del nivel general del arancel de 20 a 35%.¹⁵

A partir de la salida de la crisis, la economía chilena comienza a transitar un período altamente positivo: el PBI creció a una tasa promedio de 6% durante 1984-1989, al mismo tiempo que la tasa de desempleo fue reduciéndose a niveles más aceptables.¹⁶ La inflación promedio para esos años se ubicó en el 20% anual. La crisis financiera interna fue administrada y el sistema bancario, una vez redimensionado, obtuvo importantes utilidades en los últimos años. La deuda externa se convirtió en manejable gracias al superávit comercial y a la política de conversión de deuda.

La combinación del boom de las exportaciones, una gradual apreciación del peso y una política de estímulo monetario, contribuyeron a un alto crecimiento del PBI en los años 1988 y 1989 (7.4% y 9.4% respectivamente). La inflación, que había descendido en 1988 al 12.7%, el nivel más bajo desde 1981, se aceleró en 1989 creciendo al 21.4%. En cuanto al sector público, el déficit operacional del gobierno general en 1984 fue equivalente a 3.5 puntos del PBI y el de 1985 a 3.6 puntos. Estos niveles fueron algo superiores a los de 1983, pero con una composición diferente. En 1984 y 1985 mejoraron los ingresos corrientes —un punto del PBI a través del incremento de los ingresos tributarios— y disminuyeron los ingresos de capital. Por el lado de los gastos, en 1985 disminuyeron los gastos corrientes y se incrementaron los gastos de inversión (ver cuadro 3). A partir de 1986 las cuentas del gobierno comenzaron a mejorar, principalmente, por una baja de los gastos corrientes. Mientras que en 1986 el resultado de las cuentas del gobierno fue de un déficit de 1.1% del PBI, desde 1987 el mismo se transformó en superávit (ver cuadro 2).

Con respecto al sector externo, la mejora en la balanza comercial¹⁷ más la baja de la tasa internacional de interés y las mejores condiciones logradas en la renegociación de la deuda externa con el FMI¹⁸ y la banca privada internacional, hicieron que el déficit de la

cuenta corriente disminuyera de algo más de 1 800 millones de dólares en 1984 a 1 340 millones en 1985 y a 280 millones de la misma moneda en 1988, volviendo a subir en 1989 por encima de los 1 000 millones (1 086).

Como ya se ha mencionado, el problema creado por el fuerte incremento de la deuda interna y externa fue administrado de forma que el Estado absorbiera el peso del ajuste a costa de incrementar sus niveles de deuda. Como consecuencia de esto, la deuda interna pública creció de 1 599 millones de dólares en 1981 a 8 314 millones en 1987, y la externa pública de 5 465 millones U\$S en 1981 a 16 380 millones en 1987. Esta política, en gran parte, pudo hacerse apoyándose en los bajos niveles de endeudamiento iniciales.¹⁹ La política económica llevada a cabo en este período, tendió a que la citada expansión de la deuda pública se realizará bajo condiciones de estabilidad macro-económica.

La política monetaria fue el instrumento elegido para mantener la tasa de interés real en un nivel acorde con los niveles de actividad económica interna y con la situación externa. Esto se vio favorecido por el control que tenía la autoridad monetaria del mercado financiero a través de las múltiples operaciones de apoyo crediticio que habían sido instrumentadas. Además, una nueva legislación bancaria subsanó las fallas anteriores en materia de regulación financiera y, a su vez, las entidades financieras observaron un comportamiento muy conservador en materia de otorgamientos de créditos después de la crisis e intervención del sistema financiero.

Asimismo, el incremento en el déficit del sector público fue compensado por el incremento del ahorro privado, que había sido motivado por las medidas implementadas por el gobierno. El aumento del ahorro interno privado fue el propósito que persiguieron las autoridades al impulsar las reformas previsional (1981) y tributaria (1974 y 1984).

La estrategia en el manejo de la deuda externa fue la de invertir en reputación; de esta forma, los compromisos externos fueron cumplidos o renegociados con los acreedores. El pago de los servicios financieros se financió con el incremento de la tasa de ahorro interno y con el flujo de nuevos capitales externos. Estos últimos llegaron a través de créditos externos conseguidos por el gobierno y de la inversión externa directa que se incrementó durante los últimos años. Las operaciones de conversión y capitalización de la deuda externa acumularon desde 1985, año de la puesta en marcha de este programa, hasta fin de 1989 un monto aproximado de 9 000 millones de dólares.²⁰ La relación deuda sobre exportaciones mejoró durante estos años: de 4.5 veces en 1985 a 1.9 veces en 1989.²¹

II. EL SECTOR PUBLICO CHILENO

El sector público nacional no financiero chileno está compuesto por el gobierno general y el sector de empresas públicas.

1. Gobierno General

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

El nivel del gasto corriente creció en los primeros años de la década hasta llegar a un máximo en 1982, 31.9% del PBI (ver cuadro 2). En estos años el gasto se vio incrementado por la necesidad de realizar una política anticíclica, con un fuerte aumento en el gasto de ayuda social, que contrarrestara en parte los efectos de la crisis. A partir de entonces el gasto desciende gradualmente siendo de 23.3% del PBI en 1988. Este menor gasto corriente fue compensado en parte por un incremento en las inversiones. El nivel de éstas, que había descendido a 2.1% del PBI en 1982 y 1983, superó los 3 puntos del PBI entre 1985 y 1987.

Los ingresos corrientes fluctuaron entre un máximo de 32.9 % del PBI, en 1980, y un mínimo de 27.7%, en 1983. Su nivel y composición se vio influido por diversos motivos: la reforma al sistema previsional (1981), la reforma a los impuesto sobre la renta (1984), el nivel de actividad y el precio internacional del cobre (tanto por los pagos de impuesto a las ganancias como por las transferencias de utilidades).

Con respecto a su condición financiera, hay tres períodos claramente definidos. Desde 1978 hasta 1981, las cuentas del gobierno presentaron, como más abajo se comenta, una situación sólida. La situación cambió bruscamente en el segundo período, 1982-1985, cuando las cuentas del gobierno presentaron un abultado resultado negativo. Finalmente, los últimos años de la década ochenta muestran una etapa de recuperación de las finanzas del gobierno general. Como puede observarse, los períodos del gobierno general coinciden, con algún rezago, con las etapas macroeconómicas.

2. Empresas Públicas

En cuanto al sector de empresas públicas, se pueden distinguir tres grupos:²² i) Las empresas creadas por ley y que dependen de los diferentes ministerios sectoriales. En 1987, este grupo comprendía a 16 empresas, siendo las importantes de ellas, ENAP (producción, refinería y comercialización de petróleo y combustible), ENAMI (minería), y EMPORCHI (administración portuaria); ii) Empresas que están constituidas como sociedades autónomas y dependen de CORFO;²³ iii) la empresa del cobre, CODELCO, que es la más grande del país.

Las empresas públicas chilenas observaron un nivel creciente de ingresos durante los ochenta (ver cuadro 2) motivado, en gran parte, por una política de incremento real en las tarifas y precios de las empresas públicas y en el incremento del tipo de cambio real en aquellas productoras de bienes transables.

Es de resaltar la importancia del pago de impuestos y de las transferencias realizadas por las empresas públicas. Desde 1985, el total por estos dos conceptos superó los 9 puntos del PBI, llegando en 1988 a 12.6.

Por último, puede observarse que las inversiones del sector empresas públicas crecieron a partir de 1984, siguiendo la política marcada desde el gobierno.

3. La relación con la política económica de los ochenta

a) *La etapa de auge económico: 1977-1981*

A partir de 1974 se habían realizado en el sector público chileno una serie de reformas tendientes a mejorar su situación financiera y su funcionamiento. Por el lado de los gastos, se destacaron la reducción del empleo en un 30% entre 1973 y 1975, la caída de los salarios reales en un 50% entre 1972 y 1976 y la reducción de la inversión pública.

En lo que respecta a los ingresos, la reforma tributaria de 1974 además de incrementar los ingresos del fisco, había determinado un cambio en su composición, comenzando a tener mayor preponderancia los impuestos indirectos. De estos últimos se destacaba el impuesto al valor agregado, con una base amplia, y los aranceles a la importación por el incremento del comercio exterior.

También, en lo referente al funcionamiento del sector público, se destacan la privatización de 200 empresas de la Corporación de Fomento y Producción (CORFO) entre 1974 y 1977, y la introducción de normas de racionalidad y eficiencia económica en el aparato administrativo del gobierno y en la operación de las empresas públicas. Las

empresas públicas se debieron autofinanciar, adquiriendo la libertad de fijar, en la mayoría de los casos, sus propios precios.

Las medidas comentadas posibilitaron que tanto el gobierno general como el s.p.n.f. tuvieran una posición financiera holgada, con un superávit de 5.1 y 5.5% del PBI en 1979 y 1980 el primero y 4.6 y 5.4% el segundo (ver cuadro 2).

b) *El período deficitario. La crisis y el principio del ajuste: 1982-1985*

El brusco cambio en la situación financiera del gobierno general se debió tanto a una baja en los ingresos como a un aumento en los gastos (ver cuadro 3). Por el lado de los ingresos corrientes del gobierno general, estos se vieron reducidos, principalmente, por tres causas: i) de tipo estructural o de largo plazo; ii) debido a la presencia de factores cíclicos; y iii) por un factor exógeno. La primera reflejaba el resultado de las reformas previsional (1981) y tributaria (1984); estos cambios se manifestaron en la reducción de la recaudación de los impuestos previsionales y directos. La segunda, se manifestaba, primordialmente, en la disminución de la recaudación de impuestos indirectos y en la de los impuestos ligados al comercio exterior. Por último, la tercera estaba relacionada con la caída del precio internacional del cobre.

Con respecto a los recursos tributarios generados por el comercio exterior, estos comenzaron a crecer a partir de 1983 debido al aumento en el tipo de cambio y al alza de los aranceles de importación del 10 al 20% y al 35% en 1984. Además, a partir de 1984, con la mejora en el nivel de actividad, también comienza a recuperarse la recaudación de los impuestos indirectos sobre las transacciones internacionales.

El gasto total en términos del PBI aumentó en el período 1982 y 1985. Gran parte de este aumento se debió a que crecieron los gastos en programas sociales,²⁴ los gastos del sistema de seguridad social y el pago de intereses, tanto internos como externos. A su vez, este aumento se compensó con una baja en los pagos de remuneraciones. (ver cuadro 3)

Los gastos realizados por el gobierno general y por las empresas públicas en inversión pública se mantuvieron relativamente estables durante la crisis. En 1984 y en los años siguientes estos gastos se elevarían respondiendo a las políticas instrumentadas por el gobierno. (ver cuadro 2 y 3)

En el caso chileno es de destacar la importancia del apoyo que brindaron las empresas públicas al alivio de la situación financiera del gobierno general. Entre los años 1981 y 1985 los ingresos corrientes de las empresas aumentaron más de 15% del PBI, lo que permitió

incrementar los impuestos y transferencias al gobierno general de 5.60% a 9.55% del PBI entre esos mismos años. Este fuerte incremento en los ingresos en las empresas públicas se explica por el constante incremento del tipo de cambio real a partir de 1982 —favoreciendo los ingresos de CODELCO y del resto de las empresas productivas de bienes transables—, y por el incremento real experimentado por las tarifas públicas —relacionadas con el sector no transable—.

c) *Recuperación y Consolidación de la Finanzas Públicas: 1986-1989*

A pesar de la reducción en las tasas de algunos impuestos, los ingresos corrientes del gobierno general se incrementaron durante estos años debido básicamente al mejor control de la evasión tributaria, el aumento de la recaudación proveniente de los impuestos sobre el comercio exterior generada por la considerable elevación del tipo de cambio y la mejora en el precio internacional del cobre desde 1987. Al mismo tiempo, los egresos corrientes del gobierno disminuyeron, principalmente como resultado de la baja de las remuneraciones reales de los empleados públicos y de la reducción real en las compras de bienes y servicios de consumo. La reactivación en la economía permitió disminuir los gastos en programas de ayuda social. Cabe agregar también que la política de privatizaciones jugó un papel importante en la consolidación de las cuentas públicas.

A partir de 1987 se logra revertir la situación en el frente fiscal, obteniéndose en ese año un leve superávit operacional en el gobierno general, pasando en 1988 y 1989 el nivel de este superávit a ser significativo —por encima de los 3 puntos del producto—.

Las empresas públicas continuaron siendo una fuente importante de recursos para el gobierno general, pudiéndose afirmar que el aporte financiero realizado por dichas empresas fue de suma importancia para que el sector público recuperase el equilibrio en sus cuentas a partir de 1986.

En el transcurso de los años 1985 y 1986 fueron reprivatizadas 25 grandes empresas que habían debido ser intervenidas por el Estado durante la crisis financiera de 1982. Estas empresas fueron vendidas a inversionistas privados o a pequeños accionistas. A partir de 1986 —con menos de 40 empresas en poder del Estado— comenzó una nueva ronda de privatizaciones, con la venta de acciones por parte de la CORFO. Esta etapa es importante en cuanto a montos involucrados (1 500 millones de dólares) y por tratarse de empresas tradicionales del Estado, creadas décadas atrás con el objeto de jugar un rol clave en el desarrollo nacional o de proveer servicios públicos. Además, las privatizaciones apuntaban a tres objetivos: i) permitían generar ingresos fiscales que contribuían a reducir el déficit; ii) dentro de la política de conversión de deuda externa en activos nacionales, la venta de activos públicos podía constituirse en una oportunidad atractiva de inversión y, de esta forma, complementar la política de

reducción de deuda; iii) por último, la privatización del sistema de seguridad social había ido creando una masa de ahorros, para el cual, por su magnitud y condiciones de rentabilidad y seguridad, las empresas públicas privatizadas constituían un destino atractivo de la inversión.²⁵

Es de destacar la importancia que tiene CODELCO²⁶ (Corporación del Cobre) como generadora de ingresos para el gobierno. Las transferencias que realiza esta empresa al gobierno —a través del pago de impuesto y utilidades— dependen del precio internacional del cobre y del volumen exportado. En cuanto a los pagos tributarios realizados por CODELCO, estos se corresponden fundamentalmente con los impuestos a las rentas y han fluctuado significativamente en la década del ochenta. Así, mientras en 1981 se recaudó 0.2% del PBI, en 1988 el nivel de ingresos tributarios originados en el cobre llegó a 4.7%. Los impuestos del cobre se reciben en moneda extranjera y son fundamentales para enfrentar los gastos del sector público en la misma moneda. En los últimos años han representado un poco más del 30% de dicho gasto. Si a los ingresos tributarios generados por el cobre se le suman otros ingresos en moneda extranjera que produce el cobre (participación en utilidades), el porcentaje del financiamiento del gasto en la mencionada moneda alcanza al 60%. En enero de 1986 fue creado un Fondo Estabilizador del Cobre para evitar futuros problemas monetarios debidos a las oscilaciones en el precio del cobre.

d) *Algunas características del Sistema Tributario*

Las distintas reformas han ido modificando la composición de la recaudación tributaria. Los impuestos directos —excluidos los pagados por CODELCO— fueron perdiendo paulatinamente importancia, pasando su recaudación de ser equivalente a 4% del PBI entre los años 1980-1982 a ser menos del 2% del PBI en 1988. En términos del total de recaudación tributaria,²⁷ los impuestos directos también disminuyeron en forma importante su participación, cayendo de alrededor del 25% a principios de la década a menos del 10% en 1988.

El impuesto sobre el cobre, como ya se mencionó, se genera en los pagos a las ganancias efectuados por CODELCO y, en definitiva, depende de los precios internacionales del cobre. Por lo tanto su recaudación y su participación en el total recaudado ha oscilado durante los años ochenta acompañando las variaciones en su precio (ver cuadro 1, 4 y 5).

En cuanto a los impuestos indirectos, el impuesto al valor agregado ha sido a lo largo de la década el más importante no sólo de estos sino del sistema tributario en su conjunto. Su recaudación se mantuvo por encima de los 8 puntos del PBI —llegando a 10 puntos en 1981—, y su participación en el total recaudado superó en todos los años el 42%, siendo levemente superior al 50% en 1981 y 1982.

La recaudación por aranceles a la importación dependió del nivel de la tasa, el tipo de cambio real y del monto de importaciones. Durante la crisis la recaudación de este impuesto disminuyó junto con el monto de importaciones. A partir de 1983 y 1984 se subieron las tasas como un medio para recaudar más. Esto más la mejora en el tipo de cambio y el aumento de las importaciones por el mayor nivel de actividad, determinaron un aumento considerable de la recaudación —esta pasó de 1.10% del PBI en 1982 a 1.90% en 1983 y 2.80% en 1984—. En 1985 se disminuyó la tasa como consecuencia de una política que tendía a aumentar la competitividad de la economía, pero la recaudación continuó alta ya que se siguió con una política de cambio real elevado y la reactivación y la apertura de la economía posibilitaron un fuerte incremento en las importaciones.

Una característica importante del sistema tributario ha sido la estabilidad que presenta el total de tributos recaudados, con una media de 19.8% del PBI en los años 1980-1988. Esta estabilidad no se observa en la recaudación de cada impuesto en forma individual, lo que reflejaría la existencia de una estructura de covarianzas negativas²⁸ entre los distintos ingresos tributarios. El origen de esta estructura se relaciona con una política activa, en particular, al cambio en las tasas a los impuestos directos, IVA, aranceles, y productos específicos.

También es de destacar la sensibilidad de los ingresos fiscales a los shocks externos. Más del 40% de los recursos están ligados al comercio exterior. Estos son: los impuestos a las utilidades producidas por la explotación del cobre, el IVA a los productos importados y los impuestos arancelarios (ver cuadro 5 y 6). Además, puede sumarse el impuesto a los combustibles, que depende del precio internacional y del tipo de cambio.

III. REFORMAS TRIBUTARIAS

1. Introducción

El sistema tributario vigente en la década del ochenta en Chile es básicamente el que surge de la reforma de 1974-1975. Era opinión generalizada que el sistema tributario chileno adolecía de deficiencias y complejidades. Los tratamientos impositivos eran muy numerosos, con gran cantidad de deducciones, excepciones, discriminaciones y casos especiales que se fueron agregando con el tiempo.²⁹ La superposición de los diferentes impuestos implicaba situaciones frecuentes de múltiple tributación y los ingresos tributarios eran sensibles a la tasa de inflación. Esto determinaba una dudosa equidad tanto horizontal como vertical.

Asimismo, el sistema de impuestos generaba incentivos inadecuados en materia de asignación de recursos; por la piramidación de impuestos se fomentaba la integración de empresas y se inducía la evasión.

La reforma de 1974-1975 tuvo como principal objetivo de corto plazo incrementar la recaudación tributaria como una forma de reducir el enorme déficit presupuestario que sufría el sector público en esa fecha.

Por otro lado, como objetivo de largo plazo, según la versión oficial, tendió a reducir las ineficiencias en la asignación de recursos y a promover la simplicidad en el sistema tributario. La introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA); la eliminación de tratamientos tributarios discriminatorios; la derogación de impuestos de escasa significación; la disminución de trámites burocráticos en la aplicación de algunos impuestos, y el ajuste por inflación respondían a estos objetivos.

Si bien la equidad no estaba entre los objetivos explícitos de la reforma, se instrumentaron algunas medidas que otorgaron una mayor equidad vertical y horizontal. Así, la eliminación de tratamientos tributarios discriminatorios, la simplificación de los tributos, las medidas tendientes a procurar la corrección por inflación de los tributos y los anticipos mensuales, le dieron al sistema tributario una mayor equidad.

En general hay coincidencias respecto a que "...el sistema tributario que emergió de la reforma de 1975 consolidó avances importantes que se habían iniciado con anterioridad, en especial en relación a la corrección de los efectos de la inflación y las distorsiones del antiguo impuesto a la compraventa." y que "...permitió aumentar la recaudación y reducir la evasión". Pero en cambio existen disidencias en cuanto a la mejora en la asignación de recursos y en la equidad. "En términos de asignación de recursos, dio incentivos explícitos a la posesión de activos financieros, privilegiando así la 'economía de papel' al tiempo que dismanteló prácticamente por completo los incentivos a la inversión en el sector real del antiguo sistema. Finalmente, aunque la reforma permitió resolver múltiples problemas de inequidad horizontal, introdujo un sesgo regresivo (inequidad vertical) al privilegiar los impuestos indirectos por sobre los directos".³⁰

En el transcurso de los ochenta se aprobaron dos nuevas reformas, en 1984 y 1989. En el caso de la reforma tributaria de 1984, se trató básicamente de un reforma al impuesto a la renta. Esta reforma, que se analiza en la sección 3 subsiguiente, redujo las tasas marginales, amplía los tramos de ingresos de los impuestos progresivos e introduce elementos de gravamen al gasto. Su aplicación se ha hecho en forma progresiva a partir de 1985.

La tendencia a gravar el gasto se vio ampliada en la reforma de 1989. Esta afectó al impuesto de primera categoría —a los ingresos de capital— y estableció que la base del tributo estaría constituida solamente por las utilidades distribuidas y retiros de las empresas. La reforma tuvo aplicación hasta el mes de junio de 1990, donde, por necesidad de incrementar la recaudación, se volvió ,transitoriamente, a la reforma anterior.

Por otro lado, en 1981 se puso en vigencia la reforma previsional. A partir de entonces la mayor parte de los aportantes se cambiaron desde el antiguo sistema de reparto, que estaba a cargo de instituciones públicas descentralizadas, a un sistema de capitalización individual. Un conjunto de Administradores de Fondos de Pensión (AFP), instituciones de propiedad privada, son quienes quedan a cargo de la operación del nuevo sistema, creándose el pertinente organismo de superintendencia. Esta reforma le significó al Estado perder la mayor parte de los ingresos previsionales, pero, al mismo tiempo, mantener por muchos años el nivel del gasto. El déficit previsional del sector público en la década del ochenta se mantuvo entre los 3 y 5 puntos del PBI por año.³¹

Los cambios en el sistema tributarios ocurridos en los años ochenta respondieron al pensamiento de las autoridades económicas, que suponía que la baja de las tasa de los impuestos promovería la expansión del sector privado al producir una respuesta por el lado de la oferta.

2. Reformas en el Impuesto al Valor Agregado

La reforma de 1975 introdujo el IVA en la economía chilena, lo que implicó un cambio sustancial en la base y el sistema de cálculo de la tributación sobre las transferencias, al reemplazarse un impuesto plurifásico acumulativo sobre las ventas, que había ido evolucionando hacia uno de etapa única a nivel productos, por un impuesto plurifásico no acumulativo del tipo valor agregado. Este impuesto, además, entró a gravar un espectro más amplio de servicios que el cubierto por la legislación anterior, así como el conjunto de las importaciones, eliminando una amplia gama de exenciones y tratamientos especiales.

Asimismo, la relación constante entre el precio de un bien y el IVA facilitó la devolución del impuesto cuando el producto se destina a la exportación. Bajo el impuesto a la compra-venta dicha devolución resultaba arbitraria.

Los bienes de capital fueron considerados como productos intermedios, de manera que el impuesto pagado al comprarse da derechos a crédito contra el impuesto sobre las ventas. De esta forma el IVA fue instrumentado como un impuesto sólo sobre el consumo.

Para disminuir la evasión se utilizó en la declaración del IVA el denominado "método factura" —débito menos crédito—. La intención era lograr dificultar la evasión al contraponer los intereses de los contribuyentes y al ser un impuesto aplicado en etapas múltiples.

En una primera etapa las exenciones en el IVA favorecieron a la venta y distribución de bienes de consumo básico. Estas exenciones fueron eliminadas durante los dos primeros años de aplicación del IVA. Además, en 1976 fueron eliminadas las exenciones que favorecían a la publicación de libros, diarios y revistas y entre 1975 y 1978 las exenciones o rebajas del impuesto al suministro de energía eléctrica, agua potable, gas y keroseno. Del mismo modo, entre 1976 y 1979, se eliminaron varias tasas especiales que gravaban bienes suntuarios como artículos electrónicos, productos de línea blanca y algunos modelos de automóviles. Estas medidas eran coherentes con el pensamiento de las autoridades económicas de aquel entonces, quienes creían que no era conveniente utilizar el sistema de tributación indirecta como redistribuidor de ingresos, por considerar a este tipo de políticas como una distorsión en el sistema de precios y la asignación de recursos.

La tasa general del IVA fue 20% desde su instrumentación hasta junio de 1988, donde se disminuyó a 16%. En junio de 1990, por razones de recaudación, se elevó en forma transitoria a 18%.

A pesar de lo mencionado anteriormente, para mantener cierta progresividad en el IVA, se gravaron con tasas adicionales a productos

considerados suntuarios o generadores de externalidades negativas. Las tasas variaban según el bien, por ejemplo:

- pieles finas, yates a motor, joyas, piedras preciosas, objetos de oro, platino y marfil, motor-home y televisores color : 30%;
- tabacos y cigarrillos : 53%;
- bebidas alcohólicas : 30%;
- Whisky : 55%;
- automóviles , hasta 800 cc: 8%, más de 800 cc : 20%;
- combustible : 22% :etc.

Si bien se ha ido ampliando la base del IVA, en 1989 todavía subsistían algunos bienes y servicios exentos, como la educación, los servicios de los hospitales del Estado, el servicio de transporte de pasajeros, los intereses bancarios, y otros.

El IVA contempla un régimen de tributación simplificada para los pequeños contribuyentes. Se fija una cuota mensual de impuesto bruto a pagar, de la cual el contribuyente tiene derecho a descontar el monto de los impuestos que se le hubiera recargado, en el mes correspondiente, por las compras de bienes y utilización de servicios.

En cuanto a los aspectos relacionados con la recaudación, la del IVA se constituyó, a partir de su segundo año de aplicación, en la más importante del sistema tributario chileno. Entre los años 1975 y 1981 su recaudación se incrementó significativamente, pasando del 5.75% del PBI al 10% del mismo. Desde el año 1978 el IVA aporta por sobre el 40% de la recaudación total, habiendo superado el 50% entre 1981 y 1982. La apertura económica ha adquirido singular importancia como determinante del incremento en su recaudación. De esta forma, el IVA a las importaciones ha llegado a representar el 50% de la recaudación total del IVA.

3. Reformas en el Impuesto a la Renta

a) *Características del impuesto*

Este impuesto es de carácter anual y grava la renta generada en un año. Se consideran "renta" todos los ingresos provenientes del capital (intereses de depósitos, activos financiero, utilidades de empresarios, etc) y los ingresos generados por el trabajo (sueldos, salarios, pensiones, remuneraciones de profesiones liberales y ocupaciones lucrativas y participación de directores de empresas).

La tributación a la renta se compone de un conjunto de impuestos que gravan con tasas diferenciales los ingresos de los distintos agentes económicos según el origen o destino de aquellos.³²

El impuesto de primera categoría grava con una tasa pareja del 10% las rentas provenientes de capitales mobiliarios, depósitos, bonos, acciones, actividades empresariales agrícolas, industriales, etc. Se tributa una vez al año, en abril al siguiente de la generación de la renta, pero se exigen anticipos mensuales. Las sociedades anónimas debían pagar una tasa adicional del 40%, hasta la reforma de 1984, sobre la misma base que servía de cálculo para este impuesto, descontando el pago efectuado por concepto de este último.

El impuesto de segunda categoría grava los ingresos provenientes del ejercicio de profesiones liberales o de cualquier otra profesión u ocupación lucrativa independiente, no comprendidos en la primera categoría. Estos ingresos son gravados con una tasa del 7% y tributan mensualmente.

El impuesto único al trabajo grava todas las remuneraciones provenientes del trabajo en relación de dependencia. Este impuesto aplica tasas progresivas para diferentes tramos de ingresos.

El impuesto global complementario grava con tasas progresivas el total de las rentas de las personas naturales residentes o con domicilio en el país, independientemente del origen de dichos ingresos. Lo pagado en concepto del impuesto único al trabajo y de los impuestos de segunda y primera categoría (este último a partir de la reforma de 1984) tienen efecto de un crédito fiscal contra el impuesto global complementario. Exentos de este impuesto quedan todas las personas cuyas rentas no excedan las 10 Unidades Tributarias; el 20% del valor invertido en acciones de sociedades anónimas mantenidas por más de año; el 20% anual de pagarés nominativos de bancos o financieras; el 20% de valores emitidos o garantizados por el Estado; el 100% de las cotizaciones adicionales realizadas en los fondos previsionales.

El impuesto adicional grava con una tasa del 40% el total de las utilidades o beneficios de fuente chilena que perciban o devenguen las personas extranjeras, naturales o jurídicas, que no tengan residencia en Chile.

El impuesto sobre la renta ha sufrido importantes modificaciones en las reformas tributarias de 1974, 1984 y 1989.

b) *La reforma de 1974*

En esta reforma se produjeron las siguientes modificaciones:

- el ajuste por inflación fue perfeccionado;
- los impuestos a las ganancias de capital y al patrimonio neto fueron eliminados por considerárseles complejos y altamente evadibles;

- fue introducida una tasa adicional del 40% que comenzó agravar las utilidades de las sociedades anónimas, además del impuesto de primera categoría. Este último se redujo del 35 al 10%. Se pretendía que este nuevo impuesto actuará como retención de los impuestos personales pagados por los accionistas. Para ello, el impuesto de la tasa adicional incorporado en el pago de dividendos podía acreditarse del impuesto global complementario. De esta forma, se buscaba estimular el pago de dividendos, en lugar de retener utilidades, con el objeto de facilitar el desarrollo del mercado interno de capitales;
- los pagos de intereses siguieron siendo deducibles a nivel empresa, los mismos quedaron solamente gravados a nivel de las personas (donde se producía una alta subinformación);
- se introdujo el concepto de "Unidad Tributaria" (UT) y se expresó en función de él la escala del impuesto único al trabajo y del global complementario.
- se derogaron una serie de exenciones contenidas en las legislaciones especiales, respecto de algunos sectores de contribuyentes tales como la pequeña minería, pequeña industria y artesanado.

En términos de la asignación de recursos, la reforma dio incentivos explícitos a la posesión de activos financieros, al tiempo que eliminó prácticamente por completo los incentivos a la inversión en el sector real que contenía el antiguo sistema.

En cuanto al nivel de recaudación, en el impuesto sobre las rentas, la reforma permitió elevar lo recaudado desde un 4.6% del PBI entre 1973 y 1974 a un 5.9% en 1975.

c) *La reforma de 1984*

Aunque esta reforma no alcanzó a completar un esquema de lo que podría considerarse un impuesto al gasto, fue un paso importante en ese sentido, ya que los ahorros quedaron desgravados.

Los principales cambios por impuesto fueron:

- i) impuesto a las personas
 - se redujeron las tasas marginales y se ampliaron los tramos de ingreso de todos los impuestos progresivos (único al trabajo y global complementario);
 - fue introducido un crédito parcial sobre los impuestos personales para los ahorros en acciones, depósitos a mediano y largo plazo y otras formas de ahorro personal;
 - se eliminó el impuesto de segunda categoría que gravaba los ingresos de los profesionales en concepto de honorarios;

- fueron reducidas las retenciones tributarias para los impuestos a la renta personal;
 - se implantó un nuevo impuesto que afectaba la venta con ganancias de acciones y otros instrumentos ya emitidos;
- ii) impuesto a las empresas
- con respecto a las sociedades limitadas, se unificó el impuesto de primera categoría con el impuesto global complementario. Las utilidades retiradas pasaron a tener derecho a un crédito tributario correspondiente a un 10 por ciento de las mismas;
 - se fue eliminando gradualmente la tasa adicional del 40% que afectaba a las utilidades sociedades anónimas.³³ Al eliminarse este impuesto se terminó con la discriminación que se realizaba entre las diferentes formas legales de organizar una empresa. Por otro lado se dejó todo el elemento de progresividad a la tributación en el impuesto global complementario sobre las utilidades distribuidas a los accionistas individuales;
 - se modificó el impuesto adicional a los beneficios de empresas extranjeras, quedando la base constituida por el monto de las utilidades retenidas o remesadas al exterior. Además se concedió un crédito de 10 por ciento contra el impuesto de adicional a las empresas que se encontraran afectadas a la primera categoría;
 - se disminuyeron los impuestos pagados por la pequeña minería;
 - las ganancias por intereses fueron incluidas en la base del impuesto a la primera categoría que afecta a las utilidades de las empresas.

Desde el punto de vista de la recaudación, la reforma de 1984 le quita importancia relativa al impuesto a la renta. La recaudación en moneda nacional³⁴ que fue 5.2% del PBI al inicio de la década ochenta pasó a un 2.9% en el año 1985.

d) *Las reformas de 1989 y 1990*

A comienzos de enero de 1989 se realizó una reforma de la ley del impuesto a la renta modificándose, principalmente, el impuesto a la primera categoría. Se estableció que la base de este impuesto estaría constituida solamente por las utilidades distribuidas y retiro de las empresas. De esta manera no es la empresa la que paga el impuesto a la renta. Con esta reforma se buscaba que la empresa retenga y reinvierta parte o todas sus utilidades.

En junio de 1990 se vuelve en forma transitoria a lo establecido por la reforma de 1984 para el impuesto a la primera categoría. Asimismo, se estrecharon los tramos del impuesto único al trabajo y global complementario de las 30 UT hacia arriba, y se incrementaron

las tasas marginales. Estas modificaciones, que durarán hasta el año 1994, estaban destinadas a incrementar la recaudación para financiar el mayor gasto social.

Otro de los cambios consistió en poner término al régimen de tributación sobre base presunta y su reemplazo por un régimen de base efectiva para algunos sectores de actividad económica: agricultura, minería y transporte. Para completar el objetivo de recaudación se dispuso también un aumento de la alícuota del IVA ubicándola en 18%.

La reforma tributaria de 1990 tuvo una apreciable importancia política. En el curso de la campaña electoral se anunció la propuesta de subir los impuestos, con el propósito de aumentar el gasto en los sectores sociales. Es interesante notar que se adoptó por una política de redistribución a través del gasto. De hecho, no se propusieron mayores cambios en el diseño de los impuestos; la excepción fue el acortamiento de tramos aunque manteniendo las alícuotas del impuesto a la renta.

e) *Algunas opiniones sobre las consecuencias de la Reforma del Impuesto a la Renta*

La concepción oficial que impulsó la reforma de 1984 sostenía que al bajar las tasas nominales del impuesto sobre la renta y darle características de impuesto al gasto se fomentarían tanto el ahorro como la inversión. Esta concepción fue puesta en duda por algunos economistas, quienes cuestionaron la posibilidad del incremento del ahorro y de la inversión, a la vez que alertaron sobre la incidencia negativa que tendrían las reformas tributarias sobre la distribución del ingreso.

Así, siguiendo el análisis de quienes se oponían a la reforma al impuesto a la renta de 1984, puede decirse que la reforma contenía dos grupos de medidas que pretendían aumentar la capacidad de ahorro de las empresas: i) reducción del Impuesto Global Complementario mediante la disminución de las tasas, el aumento del tamaño de los tramos y la unificación con el impuesto de primera categoría; ii) eliminación del impuesto adicional a las utilidades de las sociedades anónimas y exención de pago de impuestos a la renta a que estaban sometidas las utilidades retenidas en las sociedades limitadas.

Por un lado, el primer grupo de estas medidas tendía a aumentar las utilidades distribuidas y, de esta forma, el valor de los activos de la firma. Pese a que mejoraban la rentabilidad privada de los proyectos de inversión, introducían un incentivo para distribuir utilidades en lugar de retenerlas, con lo que en definitiva no fortalecían el nivel de ahorro de las empresas.

Por otro, sólo el segundo grupo procuraba ese objetivo mediante el aumento de la rentabilidad privada de los proyectos financiados con

fondos propios, por lo que debería ejercer un impacto positivo sobre el ahorro de las empresas.

Por lo tanto, se llegaba a la conclusión de que no se percibían elementos sólidos que permitieran esperar a priori un incremento neto en el ahorro de las empresas, porque sólo una parte de las medidas que favorecían a las sociedades y sus dueños inducirían un aumento de la tasa de ahorro en el largo plazo.³⁵

Otro de los argumentos de los críticos de esta reforma apuntaba a los problemas prácticos de poner en marcha un impuesto al consumo. Estos se harían aún más evidentes en la reforma de 1984, ya que ponía al impuesto a la renta a medio camino para la implantación de un impuesto al consumo "puro", y en donde lo principal que faltaba desarrollar era justamente el conjunto de mecanismos que permitieran una mejor fiscalización de dicho impuesto.

Asimismo se sostenía que si bien a nivel teórico la principal ventaja del impuesto al consumo era que no discriminaba en contra del ahorro, la factibilidad de que éste aumentara era incierta y dependía de la relación entre rentabilidad y ahorro, la cual no tenía una respuesta teórica ni empírica adecuada. Además, siguiendo con el mismo argumento, para el caso de Chile, no se conocía ningún estudio macroeconómico actualizado que tratara de estimar la relación entre rentabilidad y ahorro interno. Pero había, sin embargo, una observación de interés que era pertinente destacar. A mediados de los 70 también se discutía acerca de la interrelación entre rentabilidad y ahorro a raíz de la reforma financiera de 1975. La principal justificación para liberar el mercado de capitales chilenos fue justamente el estímulo al ahorro generado por una mayor rentabilidad. El objetivo se logró sólo parcialmente: si bien la rentabilidad para los ahorristas fue muy alta, las tasas de ahorro interno del país fueron muy bajas.³⁶

También se resaltaba el hecho de que no había ninguna seguridad de que el eventual mayor ahorro de las empresas sería capaz de compensar el desahorro del gobierno generado por la menor recaudación tributaria. Además, se señalaba que los incentivos que inciden directamente en las decisiones de inversión (por ejemplo, los mecanismos de depreciación acelerada, créditos preferenciales, tratamiento tributario especial para la inversión en determinadas actividades, etc) pueden ser en general, más eficaces que los que actúan sobre el ahorro. Para justificar esta opinión se daban los siguientes argumentos: i) la sensibilidad de la inversión a los cambios en la tasa de interés sería superior a la del ahorro; ii) los incentivos a la inversión discriminan en favor de los activos nuevos (si no se invierte, no se obtienen los beneficios), los estímulos al ahorro, en cambio, no suelen discriminar entre activos nuevos y viejos. En este sentido, las franquicias tributarias al ahorro podrían generar una "filtración" al utilizar recursos fiscales que benefician a los propietarios de activos ya existentes; iii) los agentes que respaldie-

ran ahorrando más al introducirse estímulos tributarios al ahorro, generarían recursos que financiarían no sólo nuevas inversiones, sino también desahorro por parte de otros agentes, no habiendo ninguna razón *a priori* para suponer que el efecto final no pudiera ser, por ejemplo, un aumento en los créditos al consumo.

Finalmente, los críticos a la reforma de 1984 del impuesto a las rentas, coincidían en que aquella incidiría desfavorablemente sobre la distribución del ingreso ya que todos los cambios efectuados por la reforma tributaria apuntaban exclusivamente a disminuir impuestos directos. Las reducciones de la base imponible y de la tasas de los tramos en el caso de los impuestos a las personas, lo mismo que la rebaja de los impuestos a las utilidades de las empresas favorecían a los contribuyentes de más altos ingresos.³⁷

4. La Reforma Arancelaria

Hasta la reforma de 1974 los aranceles se caracterizaban por ser en general altos y diferenciados —en un rango que iba de 0 a 750%—, lo que producía una estructura arancelaria muy compleja. Durante el mencionado año, los aranceles tuvieron sucesivas rebajas hasta llegar a una escala que fluctuaba entre 140 y 25% y, también, se fueron levantando las barreras no arancelarias. En 1975 se eliminó la exención arancelaria que tenían los servicios públicos, instituciones semifiscales, de administración autónoma y las Empresas del Estado. Además se autorizaron el establecimiento de depósitos y zonas francas.

En los años siguientes continuaron las disminuciones de los aranceles aduaneros, hasta llegar a junio de 1979 con aranceles parejos de 10%. Luego, de esta fecha, hubo algunos incrementos —en 1983 los aranceles se elevaron al 20% y en 1984 al 35%— motivados por la necesidad de mayor recaudación. Para 1989 el nivel de aranceles había bajado al 15%. En realidad, puede decirse que los aranceles sobre las importaciones han aumentado y disminuido en forma intermitente, según la presión ejercida por quienes promovían un alza en los ingresos gubernamentales y quienes deseaban una reducción de la intervención del gobierno en el largo plazo.³⁸

Por otro lado, el arancel aduanero estableció sobretasas y derechos compensatorios para la importación de aquellas mercancías cuyos precios habían sido disminuidos artificialmente en sus respectivos mercados.

La recaudación por los aranceles de importación al principio fue aumentando a medida que los aranceles bajaban y la economía se iba abriendo. Los aranceles muy altos desalentaban las importaciones y en algunos casos las hacían prohibitivas. En la década del ochenta, cuando el arancel era bajo y parejo, al subir el arancel promedio se incrementó la recaudación. Así, entre los años 1983 y 1985, el arancel se utilizó como instrumento de ingresos para el fisco.

5. Simplificación y mejora administrativa en el Sistema Tributario

En el caso de Chile, la simplificación del sistema tributario consistió, principalmente, en reducir el número de impuestos y en ampliar la base imponible. Los autores de la reforma sostenían que si el sistema tributario estaba compuesto por un número pequeño de impuestos, que gravaran homogéneamente una base amplia, se facilita la labor de fiscalización. Por ello, en los años que siguieron a la reforma de 1974, se introdujeron una serie de cambios en el sistema tributario que, si bien tuvieron escasa significación desde el punto de vista de la recaudación, permitieron simplificar significativamente la estructura tributaria, en forma especial la indirecta.

Entre los impuestos derogados se cuentan los siguientes: a las transferencias de bienes raíces; especial a las cantinas y bares; timbres y papel sellado que gravaban las actuaciones jurídicas, ante notarios y otras actuaciones administrativas; de timbres de facturas y libros de contabilidad; y por viajes al exterior. En el campo de la simplificación desde el punto de vista del contribuyente, se facilitaron los procedimientos de liquidación disminuyendo el número de formularios necesarios para la declaraciones del impuesto a la renta y del IVA. Con el propósito del control se adoptó un nuevo sistema de facturación, por el cual los formularios de facturas debían ser previamente intervenidos por el organismo de control.

Finalmente, se le dio especial importancia al mejoramiento en los sistemas de información y en los métodos de fiscalización. Con este fin se introdujo la computación en el control y en la instrumentación del Sistema de Información para la Administración Tributaria (SIAF). El objetivo del SIAF es utilizar en forma eficiente toda la información disponible sobre las transacciones económicas y financieras de los contribuyentes, de modo de facilitar la tarea de fiscalización. Las fuentes de información del SIAF son las declaraciones juradas de los propios contribuyentes al SII y diversas entidades tanto públicas como privadas: bancos comerciales, bolsas de comercio, fondos mutuos, administradores de fondos previsionales, notarios, BC, Diario Oficial, Servicio Nacional de Capacitación, etc. El contribuyente es identificado a través del Rol Unico Tributario, que debe ser utilizado en las diversas transacciones que realiza.

6. Ajustes por inflación

Debido a la prolongada historia inflacionaria de Chile, se han realizado intentos, desde los años cuarenta, con el propósito de neutralizar los efectos de la inflación sobre diferentes variables. Así, se han ido introduciendo correcciones automáticas en los valores nominales para compensar la inflación y evitar, de esta forma, efectos reales no deseados (cambios en los precios relativos y en el ingreso).

Con la reforma de 1975 se introdujo un sistema global de corrección monetaria, por el cual se dictaron nuevas normas para la contabilidad de los balances anuales de las empresas, se creó una nueva unidad contable para determinar la base de los impuestos progresivos (Unidad Tributaria) y se puso en vigencia el ajuste en relación con todos los pagos de impuestos, retenciones, anticipos, atrasos, deudas y multas. Los ajustes toman en cuenta el Índice de Precios al Consumidor en base mensual. La única excepción fue para los activos y los pasivos en moneda extranjera al nivel de la empresa, puesto que las pérdidas y ganancias producidas por los movimientos del tipo de cambio están incluidas en la base imponible.

En Chile se optó, prácticamente, por colocar todos los impuestos en la forma *ad valorem*, es decir, como porcentajes del precio o del valor de una transacción. De esta forma se protege el valor real de la recaudación para el fisco.

En el mismo sentido, los anticipos en el impuesto a la renta, que deben presentar los contribuyentes mensualmente, tienen como objeto principal regularizar el flujo de ingresos a la caja del fisco, pero también son un mecanismo que permite acercar el cobro del impuesto al momento en que se realiza la renta. Lo mismo sucede en el caso de las retenciones.

En el impuesto territorial o contribución de bienes raíces, que tiene como base el valor de los bienes raíces, se utiliza un método de valuación que combina tasaciones con ajustes por precios. Como el proceso de tasar un bien raíz es costoso, se ha establecido por ley que entre una tasación y otra no puede mediar un lapso superior a 10 años, ni inferior a 5 años. Entre tasaciones, el valor del bien raíz se va reajustando semestralmente por las variaciones del Índice de Precios al Consumidor.

Notas

¹ La inflación de 1974 fue del 370%.

² En el primer año de la aplicación del plan el PBI disminuyó en 12.9%, la producción industrial en 23% y el nivel del desempleo superaba el 20%. El déficit de la cuenta corriente se duplicó alcanzando la cifra récord de 491 millones de dólares, principalmente como consecuencia de los bajos precios internacionales del cobre. La inflación se mantuvo alta, 343% anual. (Ver Stefan de Vylder, 1985).

³ A nivel s.p.n.f. el superávit operacional era prácticamente el mismo, 5.4%. El superávit/déficit operacional no considera el pago de reajustes por la deuda interna. (ver cuadro 2).

⁴ La supervisión inadecuada del sistema financiero había posibilitado que se crearan estrechas relaciones entre tomadores de presta-

mos y bancos. Los bancos locales con acceso al crédito internacional prestaban a las empresas ligadas a ellos.

⁵ Como se ha mencionado debido a la política antinflacionaria, el tipo nominal de cambio se mantuvo fijo. Hacia fines de 1981 el tipo de cambio real había descendido a un 74% de su equivalente en 1978. En gran parte, la caída del tipo de cambio real era sostenida por las masivas entradas de capitales externos, una gran proporción en forma de créditos. Este flujo de capitales unido a una inapropiada legislación y regulación financiera, posibilitó un proceso de endeudamiento interno y de aumentos en la tasa de interés.

⁶ Entre 1979 y 1982 el precio real de cobre cayó 41.2%.

⁷ En la sección correspondiente al análisis del sector público se darán mayores detalles.

⁸ El PBI ^{per cápita} disminuyó un 14.1 y 4.1% respectivamente, mientras que el YNB cayó un 19.1 y 1.9%.

⁹ Ver World Bank (1987) p. 4.

¹⁰ Ver Nicolás Eyzaguirre y Osvaldo Larrañaga (1990).

¹¹ Ver World Bank (1987) p. 33.

¹² Ver World Bank (1987) p. 5.

¹³ En febrero de 1985 el peso fue devaluado un 8.2% y en julio del mismo año un 7.8%. Esto más la fuerte devaluación de septiembre de 1984 posibilitaron una devaluación real acumulada de 25% desde julio de 1984.

¹⁴ El precio del cobre de 1989 más que duplicaba al de 1986 (ver cuadro 1)

¹⁵ Luego esta tasa se redujo al 30% en febrero de 1985 y al 20% en marzo de ese mismo año.

¹⁶ La tasa de desempleo había descendido al 14% en 1985 y a 6% en 1989, según datos oficiales.

¹⁷ A pesar de un deterioro del 11% en los términos del intercambio, el saldo de la balanza comercial pasó de un resultado negativo de 153 millones de dólares a uno positivo de 704 millones entre 1984 y 1986.

¹⁸ En 1985 CHILE acordó un programa con el FMI y obtuvo créditos del World Bank. Ver World Bank (1987).

¹⁹ Ver Osvaldo Larrañaga (1990), p. 50.

²⁰ Ver CEPAL, 1989.

²¹ En este año las exportaciones superaron los 9 000 millones de dólares, con lo que casi duplicaron el nivel de 1986 y alcanzaron el 30% del producto.

²² Ver Osvaldo Larrañaga (1990), p. 9.

²³ Estas empresas poseen capital accionario y pueden ser de carácter mixto. Para ser consideradas empresas públicas el estado debe poseer más del 51% de las acciones.

²⁴ Tales como el programa especial de empleo, el programa de subsidio por cesantía, el programa de prestaciones familiares y otros programas menores.

²⁵ Ver Mario Marcel, (1989).

²⁶ La minería del cobre, en Chile, se estatizó parcialmente a mediados de la década del sesenta. Este proceso de estatización fue

completado, en los primeros años de la década del setenta, durante el gobierno de la Unidad Popular.

²⁷ La referencia al total de recursos tributarios excluye la recaudación del sistema de seguridad social.

²⁸ Ver Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall (1990).

²⁹ Según declaraciones del Ministro Cauas: "Podemos afirmar, sin exagerar, que actualmente el régimen general de impuestos es la excepción y que las excepciones constituyen la regla general". Ver Felipe Larraín (1990) p. 123.

³⁰ Ver J.P. Arellano y M. Marfán (1987).

³¹ Ver Pablo Ortúzar (1987).

³² Ver Ernesto Edwards (1986).

³³ La reforma estableció que debía disminuir al 30% en 1984, al 15% en 1985 y desaparecer en 1986.

³⁴ El impuesto a las ganancias generado a partir de la explotación del cobre se recauda en dólares.

³⁵ Ver Ernesto Edwards (1986).

³⁶ Ver Manuel Marfán (1984).

³⁷ En este sentido es interesante reproducir una cita, incluida en el artículo de Manuel Marfán (1984), del economista Robert Solow refiriéndose a la reforma tributaria de Reagan: "Por supuesto, siempre he sentido que toda esta discusión acerca de los incentivos (tributarios al ahorro) no son más que una historia de fachada para el verdadero objetivo..., cual es la redistribución regresiva del ingreso, pura y simple"

³⁸ Ver J.P. Arellano y M. Marfán (1987), p. 155.

BIBLIOGRAFIA

- Arellano, J.P. y Marfán, M., 1987, "25 años de política fiscal en Chile", en Colección Estudios CIEPLAN, No. 21, Junio, Santiago de Chile.
- CEPAL, "Estudio Económico de America Latina y el Caribe", varios números.
- De Vylder, S., 1985, "Chile 1973-84. Auge, consolidación y crisis del modelo neoliberal", Ibero-Americana, Nordic Journal of Latin American Studies, vol. XV: 1-2, pp. 5-49.
- Edwards, E., 1984, "Reforma Tributaria: Análisis y Alternativas", en Ahorro, Inversión y Desarrollo Nacional, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Eyzaguirre N. y Larrañaga, O., 1990, "Macroeconomía de las Operaciones Cuasifiscales en Chile", Documento presentado en el II Seminario Reg. sobre Política Fiscal, Santiago de Chile, Agosto.
- Fuentealba, S. y Marshall, J., 1990, "Políticas de Reducción de la Evasión Tributaria: La Experiencia Chilena, 1976-1986", CEPAL-PNUD, Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.
- Larraín, F., 1990, "Public Sector Behaviour in a Highly Indebted Country: The Constrasting Chilean Experience, 1970-1985", en Larraín, F. y Selowsky (eds.), The Public Sector and the Latin American Crisis, ICS Press, San Francisco.
- Larrañaga, O., 1990, "El Déficit del Sector Público y la Política Fiscal en Chile, 1978-1987", CEPAL-PNUD, Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.
- Larrañaga, O. y Marshall, J., 1990, "Ajuste Macroeconómico y Finanzas Públicas. Chile 1982-1988", CEPAL-PNUD, Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.
- Marcel, M., 1986, "Diez Años del IVA en Chile", en Colección Estudios CIEPLAN, No. 19, Junio, Santiago de Chile.
- , 1989, "La privatización de Empresas Públicas en Chile 1985-88", Borrador para la discusión, CIEPLAN, Santiago de Chile.

Marfán, M., 1984, "Una Evaluación de la Nueva Reforma Tributaria", en Colección Estudios CIEPLAN, No. 13, Junio, Santiago de Chile.

Ortúzar, P., 1987, "La reforma previsional de 1980: mitos y premoniciones", Estudios Públicos, No. 25, Santiago de Chile.

Von Gersdorff, H., 1984, "El Sistema Previsional Chileno durante los últimos diez años", en Estudios de Economía, No. 22, Septiembre, Universidad de Chile.

World Bank, 1987, "Chile: Adjustment and Recovery", World Bank, Diciembre.

World Bank, 1990, "Chile: Consolidating Economic Growth", World Bank, Agosto.

CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro 1
CHILE: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ^a
Indices (1980=100)												
PBI a precios de mercado	85.7	93.2	100.0	105.2	92.4	90.2	95.3	97.3	102.4	107.5	115.4	126.3
Ingreso Nacional Bruto	n.d.	93.3	100.0	101.3	82.4	80.9	85.5	83.4	88.6	96.0	108.4	119.5
PBI por habitante	88.2	94.6	100.0	103.5	89.4	85.8	89.1	89.5	92.6	95.6	100.9	108.6
Inversión bruta fija	n.d.	n.d.	100.0	114.7	77.1	65.6	71.6	82.1	87.9	99.6	110.2	133.1
Tipo de cambio real efectivo de las exportaciones	n.d.	n.d.	100.0	87.8	103.8	109.7	109.6	126.6	142.8	150.0	170.4	161.4
Evolución precios del cobre ^b	n.d.	n.d.	100.0	79.6	67.7	72.8	63.0	64.8	62.8	81.7	118.9	130.1
Porcentajes												
Inversión interna bruta	14.4	17.2	21.0	23.3	11.5	9.2	14.9	12.1	13.1	15.7	15.9	19.2
Déficit o Superávit del s.p./PBI ^c	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-4.4	-2.6	-1.9	-1.2	-0.5	1.2
Dínero(M1)/PBI	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.9	5.7	5.6	4.7	4.9	4.7	5.0	5.1
Tasa de desocupación	13.6	13.6	10.4	11.2	19.6	16.7	15.4	12.9	10.5	9.3	8.1	6.2
Tasas de Crecimiento												
Producto Interno Bruto	8.2	8.0	7.4	5.2	-12.6	-2.4	5.7	2.1	5.2	5.0	7.4	9.4
PBI por habitante	6.7	6.5	5.8	3.5	-14.1	-4.1	3.9	0.4	3.4	3.3	5.6	7.6
Ingreso Nacional Bruto	7.2	7.5	7.3	1.3	-19.1	-1.9	5.7	-2.4	6.3	8.4	12.9	10.2
Precios al consumidor diciembre-diciembre	37.2	38.9	31.2	9.5	20.7	23.1	23.0	26.4	17.4	21.5	12.7	21.4
Sueldos y salarios reales	6.4	8.3	9.0	8.9	-0.3	-10.7	0.1	-3.8	1.7	-0.3	6.6	1.9
Valor cte. exportaciones de bienes y servicios	13.0	57.1	29.2	-16.1	-7.3	-0.3	-6.7	3.5	14.6	23.2	31.0	14.7
Valor cte. importaciones de bienes y servicios	26.1	44.1	34.6	17.5	-39.2	-19.3	10.4	-12.3	12.7	24.5	20.7	29.8
Relación de precios de intercambio de bienes y servicios	-4.4	-1.6	3.4	-8.4	-15.9	2.5	-6.2	-8.0	5.2	4.4	18.8	-
Millones de dólares												
Exports. de bienes y servs.	2941	4619	5968	5008	4641	4628	4316	4467	5121	6309	8265	9478
Imports. de bienes y servs.	3621	5217	7024	8253	5020	4050	4469	3920	4417	5500	6640	8616
Exportaciones de cobre	n.d.	n.d.	2121	1738	1731	1836	1604	1789	1757	2235	3416	4021
Saldo del comercio de bienes y servicios	-680	-598	-1056	-3245	-379	578	-153	547	704	809	1625	862
Pago neto de utilidades e intereses	489	675	929	1463	1921	1748	1678	1900	1887	1700	1919	1950
Saldo de la cuenta corriente	-1111	-1205	-2020	-4805	-2373	-1160	-1823	-1342	-1181	-869	-282	-1086
Saldo de la cuenta de capital	1854	2261	3341	4941	1032	644	1915	1247	930	1005	1106	1654
Variación de reservas internacionales netas ^d	683	1061	1331	93	-1112	-652	351	-177	-526	26	774	529
Deuda externa total bruta	6664	8484	11084	15591	17159	18037	19659	20403	20716	20660	18960	17518
Deuda externa total neta	5606	6170	7010	11767	14775	15708	17301	17777	17610	17562	15088	13302
Evolución precios del cobre ^b	n.d.	n.d.	99.2	79.0	67.2	72.2	62.5	64.3	62.3	81.0	117.9	129.1

Fuente: CEPAL en base a datos oficiales

^a Cifras preliminares.

^b Precio nominal (centavos de dólar por libra de cada año).

^c En 1988 y 1989 no incluye Fondo de Estabilización del Cobre.

^d No incluye variaciones en las reservas por concepto de revalorización del precio del oro.

Cuadro 2
CHILE: SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(En porcentaje del PBI)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ^a
GOBIERNO											
Ingresos corrientes	33.2	32.5	32.9	32.1	29.9	27.7	28.7	28.6	28.2	28.7	28.7
Gastos corrientes	26.7	24.8	24.5	26.6	31.9	30.5	30.7	29.6	26.6	25.9	23.3
Ahorro	6.6	7.7	8.4	5.5	-2.0	-2.8	-2.0	-0.9	1.6	2.8	5.4
Otros ^b	-0.8	0.6	-0.3	-0.1	1.8	1.9	0.8	0.4	0.6	0.7	0.8
Inversión	3.5	3.2	2.6	2.5	2.1	2.1	2.3	3.1	3.3	3.3	2.9
Superávit ^c	2.2	5.1	5.5	2.9	-2.3	-3.1	-3.5	-3.6	-1.1	0.2	3.3
EMPRESAS^d											
Ingresos corrientes	24.7	27.0	25.8	20.8	24.2	29.5	29.8	35.3	35.4	34.7	37.8
Gastos corrientes	18.3	17.6	16.3	15.6	16.5	18.5	19.2	21.2	22.6	21.8	22.2
Transferencias e impuestos	4.4	8.3	7.5	5.6	7.1	8.6	8.2	9.6	9.1	9.7	12.6
Ahorro	2.0	1.1	2.0	-0.4	0.6	2.4	2.4	4.5	3.7	3.2	3.0
Otros	0.4	0.2	0.5	0.4	0.3	-0.1	0.3	0.3	0.5	0.9	0.6
Inversión	3.2	1.9	2.6	2.6	2.6	2.6	3.7	4.0	4.7	4.0	3.3
Superávit ^c	-0.8	-0.6	-0.1	-2.6	-1.7	-0.3	-1.0	0.8	-0.5	0.1	0.3
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO											
Ingresos corrientes	36.6	35.5	36.9	34.2	33.9	33.5	34.3	36.7	n.d.	n.d.	n.d.
Gastos corrientes	28.1	26.7	26.5	29.1	35.2	34.0	33.8	33.1	n.d.	n.d.	n.d.
Ahorro	8.6	8.8	10.4	5.1	-1.4	-0.4	0.4	3.5	5.3	6.0	8.4
Otros ^b	-0.5	0.9	0.2	0.4	2.1	1.8	1.1	0.6	3.9	4.3	n.d.
Inversión	6.7	5.1	5.2	5.1	4.7	4.8	6.0	7.1	10.7	10.1	n.d.
Superávit ^c	1.4	4.6	5.4	0.4	-3.9	-3.5	-4.5	-2.9	-1.6	0.3	3.6
Financiamiento externo neto	n.d.	n.d.	-0.1	2.7	2.2	-1.1	2.7	4.1	3.1	2.2	3.7
interno neto	n.d.	n.d.	-5.4	-3.6	1.1	4.1	1.7	-1.4	-1.0	-2.5	-7.3

Fuente: Osvaldo Larrañaga (1990 p. 13,16 y 18) y Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall (1990 p.27) en base a datos de la Dirección de Presupuesto.

^a Las cifras como porcentaje del PBI están estimadas para 1988.

^b La partida "Otros" en 1988 corresponde a ingresos menos gastos de capital.

^c El concepto de déficit utilizado corresponde al denominado déficit operacional, el cual no considera el pago de reajustes por la deuda interna.

^d Las cifras de 1988 para las empresas son provisionarias.

Cuadro 3
CHILE: GOBIERNO GENERAL
(En porcentaje del PBI)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos corrientes	32.9	32.1	29.9	27.7	28.7	28.6
Tributarios	26.3	25.2	22.8	22.4	23.8	23.2
Impuestos directos	7.3	5.8	5.7	5.0	4.7	3.7
cobre	1.9	0.2	1.0	1.9	1.3	0.5
no cobre	5.4	5.5	4.8	3.1	3.4	3.1
Impuestos indirectos	13.4	14.8	13.8	14.6	16.3	17.1
iva importaciones	4.6	4.6	3.6	3.7	4.2	4.7
aranceles	2.0	2.3	1.4	2.3	3.3	3.6
otros	6.9	7.9	8.8	8.6	8.9	8.7
Seguridad Social	5.6	4.7	3.3	2.8	2.8	2.4
No tributarios	6.6	6.9	7.2	5.3	5.0	5.5
Venta bienes y servs.	2.5	2.2	2.4	2.2	2.5	2.7
Ganancias y otros	4.1	4.7	4.7	3.0	2.5	2.8
Gastos corrientes	24.5	26.6	31.9	30.5	30.7	29.6
Salarios	8.8	7.8	7.8	6.7	6.4	5.8
Compra de bienes y servs.	3.1	2.9	3.3	3.2	3.4	3.2
Seguridad social	7.1	8.2	10.8	9.7	10.1	9.0
Transf. y subs. a privados	4.1	6.9	9.1	8.9	8.2	8.0
Otros gastos	0.5	0.4	0.4	0.4	0.2	0.3
Intereses	0.8	0.4	0.6	1.8	2.4	3.2
internos	0.5	0.2	0.0	1.3	1.8	2.4
externos	0.4	0.3	0.5	0.4	0.6	0.9
Ahorro	8.4	5.5	-2.0	-2.8	-2.0	-0.9
Ingreso de capital	1.7	2.8	7.5	4.0	3.2	3.0
Inversión financiera y otro	2.0	2.9	5.7	2.1	2.5	2.6
Formación de capital	2.6	2.5	2.1	2.1	2.3	3.1
Superávit(c)	5.5	2.9	-2.3	-3.1	-3.5	-3.6

Fuente: Osvaldo Larrañaga (1990 p. 64) en base a datos de la Dirección de Presupuesto y Banco Central.

Cuadro 4
CHILE: INGRESOS TRIBUTARIOS
(En porcentaje del PBI)

IMPUESTOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Directos	5.28	5.22	4.60	5.10	4.70	3.30	2.20	2.70	2.80	2.80	1.90
Cobre	2.81	1.94	1.90	0.20	1.00	1.90	1.30	0.50	0.60	1.10	4.70
Iva Total	n.d.	n.d.	8.80	10.00	9.70	8.40	8.80	8.90	8.80	8.70	8.30
actividad interna	n.d.	n.d.	4.60	5.60	6.50	5.10	4.70	4.60	4.60	4.10	4.00
importaciones	3.37	3.31	4.20	4.40	3.20	3.30	4.10	4.30	4.20	4.60	4.30
Arancelarios	1.98	2.02	1.40	1.70	1.10	1.90	2.80	3.20	2.50	2.80	2.80
Específicos	n.d.	n.d.	1.30	1.40	2.00	2.70	2.80	3.00	3.40	3.00	2.30
Otros	n.d.	n.d.	1.20	1.30	0.40	1.20	2.60	1.90	2.30	2.10	-0.60
TOTAL	n.d.	n.d.	19.20	19.70	18.90	19.40	20.50	20.20	20.40	20.50	19.40

Fuente: Osvaldo Larrañaga (1990 p. 64) y Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall (1990 p.28) en base a datos de la Dirección de Presupuesto y Contraloría General de la República.

Cuadro 5
CHILE: INGRESOS TRIBUTARIOS
(Composición porcentual)

IMPUESTOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Directos			23.96	25.89	24.87	17.01	10.73	13.37	13.73	13.66	9.79
Cobre			9.90	1.02	5.29	9.79	6.34	2.48	2.94	5.37	24.23
Iva Total			45.83	50.76	51.32	43.30	42.93	44.06	43.14	42.44	42.78
actividad interna			23.96	28.43	34.39	26.29	22.93	22.77	22.55	20.00	20.62
importaciones			21.88	22.34	16.93	17.01	20.00	21.29	20.59	22.44	22.16
Arancelarios			7.29	8.63	5.82	9.79	13.66	15.84	12.25	13.66	14.43
Específicos			6.77	7.11	10.58	13.92	13.66	14.85	16.67	14.63	11.86
Otros			6.25	6.60	2.12	6.19	12.68	9.41	11.27	10.24	-3.09
TOTAL			100.00								

Fuente: Elaboración propia en base a datos de:
Osvaldo Larrañaga (1990 p. 64) y Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall (1990 p.28) en base a datos de la
Dirección de Presupuesto y Contraloría General de la República.

Cuadro 6
CHILE: INGRESOS TRIBUTARIOS
(Composición porcentual)

IMPUESTOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Sobre actividad interna			60.94	68.02	71.96	63.40	60.00	60.40	64.22	58.54	39.18
Sobre comercio exterior			39.06	31.98	28.04	36.60	40.00	39.60	35.78	41.46	60.82
TOTAL			100.00								

Fuente: Elaboración propia en base a datos de:
Osvaldo Larrañaga (1990 p. 64) y Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall (1990 p.28) en base a datos de la
Dirección de Presupuesto y Contraloría General de la República.