



Universidad De Chile
Facultad de Filosofía y Humanidades
Departamento de Ciencias Históricas

POLÍTICA TRIBUTARIA Y DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE (1958-1973).

Informe final de seminario para optar al grado de Licenciado en Historia

Seminario de Grado: Informalidad y desigualdad en América Latina. Siglo XX.

Estudiante: Ignacio Esteban González Carrasco.

Profesor Guía: Mario Matus González.

Santiago de Chile,

Diciembre de 2017

*A Rubertina García Alvial,
cuya entrega y amor acompañan siempre
a quienes la recordamos con cariño*

Agradecimientos

Esta investigación no habría podido sacarla adelante de no haber contado con todo un círculo de personas que colaboraron directa o indirectamente en su elaboración.

Deseo agradecer a mi familia, por haberme apoyado en la decisión de entrar a estudiar licenciatura en historia. A mis amigos, quienes proporcionaron los infaltables momentos de ocio que hicieron más amena la labor investigativa. A Mario Matus, profesor guía del seminario de grado, quien abrió esta importante instancia para los pocos alumnos que nos apasionamos por el estudio de la historia económica. Sus certeros consejos y su amplitud analítica me ayudaron a examinar el fenómeno investigado desde múltiples perspectivas. A Ninoska Fuentes, compañera de seminario, por compartir los momentos de estudio y de ansiedad durante el desarrollo de nuestros informes. A Marcelo Valdovinos, abogado tributarista del SII, quien me asesoró en las materias más complejas dentro de la política tributaria, principalmente en las definiciones técnicas que resultaban poco intuitivas y entorpecían la interpretación de los documentos históricos. Y, por supuesto, a los trabajadores de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, quienes apenas me veían entrar sabían que venía por las sesiones parlamentarias de antiguas leyes tributarias que durante muchos años no habían sido consultadas.

Índice

Introducción.....	1
Hipótesis, red de objetivos y metodología	4
Discusión bibliográfica y estimaciones preliminares	7
Reformas tributarias en el periodo de Jorge Alessandri Rodríguez	15
Reformas tributarias en el periodo de Eduardo Frei Montalva	30
Reformas tributarias en el periodo de Salvador Allende Gossens.....	38
Reclasificación de los impuestos según los estándares de la OCDE.....	40
Evaluación final del periodo.....	44
Conclusiones.....	49
Referencias bibliográficas	52
ANEXO 1: Categorías de impuestos según la OCDE.....	56
ANEXO 2: Clasificación de los impuestos chilenos	59

Introducción

El problema de la desigualdad existente entre los grupos o individuos que conforman una sociedad se nos presenta como un fenómeno que posee múltiples aristas. Puede ser abordada a través de la desigualdad del ingreso, de la riqueza, del acceso a la educación, del acceso a la salud, en el ámbito jurídico, etc... Cada uno de estos acercamientos al problema requiere metodologías específicas y marcos teóricos adecuados para poder trabajarlos.

De la lectura de la bibliografía referente a este tema, se ha desprendido que los sistemas tributarios de cada país se encuentran estrechamente relacionados con la desigualdad. “Las intervenciones públicas redefinen la distribución generada por el mercado por medio de instrumentos como los impuestos y las transferencias, mecanismos que tienen una incidencia directa en la distribución del ingreso disponible de los hogares” (Jiménez, 2015, p. 25). Vale decir, el mercado y las relaciones que establecen los agentes económicos al interior de él pueden determinar ciertos niveles de desigualdad, pero la política tributaria llevada a cabo por los gobiernos puede incidir en que estos niveles puedan atenuarse (o incrementarse, en el caso de que el sistema impositivo esté mal estructurado).

Por otro lado, el estudio realizado por Javier Rodríguez acerca de la evolución de la desigualdad del ingreso en Chile entre 1850 y 2009, ha brindado una panorámica general de cómo el país ha pasado por momentos de elevada desigualdad y otros en que la situación se ha revertido y las clases bajas y medias tuvieron importantes mejoras en sus condiciones de vida. En base a los resultados obtenidos de su acabado análisis, se observa que el periodo que va desde 1938 hasta la instauración de la dictadura de Augusto Pinochet en 1973, se caracteriza por una gran mejoría en la distribución del ingreso, solo con un breve retroceso en la década de 1950 (Rodríguez, 2014, cap. 8).

Es por este motivo, que el interés se ha centrado en este periodo, sobre todo en los últimos años, en los cuales el índice de Gini alcanzó mínimos históricos. El objeto de estudio de esta investigación es la política tributaria en Chile entre los años 1958 y 1973, a modo de poder establecer un nexo entre la disminución de la desigualdad del ingreso registrada por

Rodríguez y el rol que cumple el sistema impositivo en dicha disminución. Este periodo abarca los periodos presidenciales de Jorge Alessandri Rodríguez, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende Gossens, por lo que esta investigación se enfocará en las políticas tributarias de cada uno de estos gobiernos y las reformas que emprendieron.

La política tributaria abarca básicamente los impuestos que crea el Estado, los cuales son su principal fuente de financiamiento. Por lo que antes de seguir adelante, debemos dar una definición de lo que se entiende por un impuesto. Este término “se circunscribe exclusivamente a los pagos sin contraprestación efectuados al gobierno general. Los impuestos carecen de contraprestación en el sentido en que normalmente, las prestaciones proporcionadas por el gobierno a los contribuyentes no guardan relación directa con los pagos realizados por éstos” (OECD, 2017, p. 278). Vale decir, aunque el Estado brinde a los habitantes de un país servicios sociales, tales como educación y salud, el beneficio que éstos obtengan no se vincula directamente con los impuestos pagados. Un individuo puede ser un usuario frecuente de los sistemas de salud pública habiendo contribuido muy poco al presupuesto de la nación, así como otro individuo puede cancelar grandes sumas de impuestos y optar por atenderse en el sistema privado. Determinar cuándo un pago al gobierno general no implica directamente una prestación hacia el contribuyente es también una de las tareas de este estudio.

Si queremos saber el rol que le cupo al sistema tributario dentro de la disminución de la desigualdad del ingreso para el periodo señalado, lo más apropiado es determinar si éste era un sistema progresivo o regresivo, por lo que la pregunta que guiará la investigación es la siguiente: **¿Qué tan progresivas fueron las reformas tributarias ejecutadas entre 1958 y 1973 en Chile?**

Para profundizar en esta pregunta, cabe señalar que los sistemas tributarios pueden clasificarse en proporcionales, regresivos y progresivos:

“Los sistemas se diferencian en el ritmo al que suben los impuestos conforme aumenta la renta. El primer sistema se llama proporcional porque todos los contribuyentes

pagan la misma proporción de la renta. El segundo se llama regresivo porque los de renta alta pagan una proporción menor de la renta, aun cuando paguen una cantidad mayor. El tercero se llama progresivo porque los contribuyentes de renta alta pagan una proporción mayor de su renta” (Mankiw, 2004, p. 157).

En esta definición hay que recalcar que se está considerando la cantidad tributada en términos relativos a la renta de cada individuo. Nominalmente un contribuyente más rico puede cancelar una suma mayor que otro más pobre, pero eso no implica inmediatamente que un impuesto sea progresivo, ya que proporcionalmente el contribuyente más rico podría estar cancelando un porcentaje menor del total de sus ingresos. Es por esto que hay que poner atención a la tasa porcentual del impuesto más que al valor nominal tributado, observando si esta tasa va aumentando en la medida que aumenta la renta sobre la que se cobra el impuesto.

Pero, ¿qué relación guarda un sistema tributario que tiende a ser progresivo con la desigualdad dentro de la sociedad? Thomas Piketty ha analizado esta temática y ha llegado a la conclusión de que

“incluso si la tributación de manera general se acerca bastante a la proporcionalidad para la mayoría de la población, el hecho de que las tasas sean sensiblemente mayores –o al contrario, claramente más bajas- para los ingresos o los patrimonios más grandes podría tener un impacto dinámico muy importante en la estructura del conjunto de las desigualdades” (2014, pp. 548-549).

A continuación, el autor da ejemplos históricos para respaldar lo que está diciendo, tales como la progresividad tributaria observada en muchos países europeos en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que la concentración de la riqueza nunca recuperó sus altísimos niveles de la Bella Época. Por el contrario, las políticas tributarias de Estados Unidos y el Reino Unido desde 1970-1980 han tendido a ser menos progresivas, lo que ha producido un despegue de las remuneraciones más elevadas.

Por lo tanto, la tarea consiste en determinar qué tan progresivo fue el sistema tributario chileno en el periodo seleccionado, y evaluar si las reformas ejecutadas por los tres gobiernos que comprende tendieron a hacerlo cada vez más progresivo, asumiendo que esta progresividad contribuye a mejorar los niveles de desigualdad.

Hipótesis, red de objetivos y metodología

Luego de indagar en la bibliografía relacionada con los gobiernos de Alessandri Rodríguez, Frei Montalva y Allende, se ha llegado a la conclusión de que la historiografía no ha ahondado aún lo suficiente en la política tributaria seguida por estas administraciones. Se suele afirmar que en este periodo se hicieron grandes progresos en materia de justicia social, lo cual podría llevar a asumir que el sistema tributario seguiría la misma línea y tendería a ser progresivo, pero esto no se ha medido y, por lo tanto, no se ha demostrado. En un periodo en que se logró un avance significativo en cuanto a derechos sociales, con procesos tales como la reforma agraria, el aumento de la afiliación sindical, la mayor democratización del sistema electoral, etc... parece lógico asumir que la política tributaria marcharía por el mismo camino, pero el foco de los historiadores se ha concentrado en los otros aspectos del periodo. Para el gobierno de Frei Montalva, por ejemplo, la mayoría de los estudios trabajan el tema de la reforma agraria, la chilenización del cobre o la política habitacional de viviendas sociales emprendida por el gobierno, mientras que para la administración de Allende el foco se ha instalado en torno a la nacionalización del cobre y la estatización de muchas empresas para expandir el Área de Propiedad Social (Meller, 1998, cap. 2). Frente a tan espectaculares reformas, el análisis de la política tributaria ha quedado relegado a un segundo plano, y no se han hecho estudios exhaustivos de cómo los gobiernos utilizaron esta herramienta como fuente de recaudación fiscal y, especialmente, como mecanismo redistributivo.

Por otro lado, los economistas tampoco han llevado sus estudios tan atrás temporalmente, priorizando el análisis de las reformas emprendidas durante la dictadura militar, ya que fueron estas las que configuran nuestro sistema tributario actual. Han sido pocos los estudios que revisan la legislación impositiva de épocas precedentes, los cuales serán señalados más adelante en el análisis de las reformas realizadas en cada periodo

presidencial. Por el momento, basta señalar que se ha detectado un vacío que es necesario llenar para comprender de mejor manera la acción de los gobiernos del periodo escogido.

En consideración a lo expuesto anteriormente, se ha elaborado una respuesta tentativa para la pregunta de investigación: **Las reformas tributarias emprendidas en Chile entre los años 1958 y 1973 colaboraron a que el sistema impositivo se fuese haciendo cada vez más progresivo, debido a los intentos de promover un Estado de Bienestar de pequeñas dimensiones, más allá de los encasillamientos ideológicos.**

El contexto nacional e internacional en el que se enmarcan los tres gobiernos de esta época es el de un avance en la idea de que el Estado es un actor importante dentro de la economía y que puede incidir en una mejor distribución de la riqueza. “Ahora conocemos como ‘Estado de bienestar’ el gran salto adelante en el sistema de educación, salud y pensiones públicas producido en los países de la OCDE después de la Segunda Guerra Mundial” (Tello, 2012, p. 20). El Estado fue haciéndose cargo paulatinamente de aquellas áreas que el mercado no cubría y que dejaba a grandes masas de población marginadas del proceso de crecimiento económico. Y no solo estaban marginadas, sino que también desprotegidas ante situaciones como la cesantía o un empeoramiento de la salud física. Por esto es que el Estado fue creando sistemas que cubriesen estas carencias de las cuales no se preocupaba el capitalismo. Pero la cita anterior es enfática en decir que este proceso se vivió principalmente en los países más desarrollados, por lo que los intentos de crear sistemas de seguridad social en América Latina no deben ser sobredimensionados. Por muchos progresos que se hayan hecho en la época, no se puede hablar de un Estado de Bienestar propiamente tal para un país como Chile. En una era de auge de las ideas keynesianas se promovieron muchos intentos de potenciar un área de seguridad social por parte del Estado, pero los estándares alcanzados por los países latinoamericanos nunca alcanzarían los niveles logrados en los países europeos occidentales, que contaban con muchos mayores recursos para invertir en educación, salud, seguros de cesantía y transferencias a los más necesitados.

El gobierno que más contradicciones ofrece en la comprobación de esta hipótesis es el de Jorge Alessandri, ya que a pesar de ser un gobierno de derecha, pudo haber sido influido

por este contexto internacional o por presiones internas para ampliar las funciones sociales del Estado. Ya la Alianza por el Progreso lo había impulsado a realizar una tímida reforma agraria, por lo que debemos considerar las acciones de la administración de Alessandri más allá de los encasillamientos ideológicos.

La red de objetivos que guiará la investigación es la siguiente:

- Objetivo general: Determinar qué tan progresivas fueron las reformas tributarias en Chile emprendidas entre los años 1958 y 1973.

- Objetivos específicos:
 1. Identificar los principales hitos tributarios entre 1958 y 1973, reconociendo las principales modificaciones con respecto a la legislación vigente dentro de la época.
 2. Clasificar los distintos impuestos del periodo en base a los criterios que se usan actualmente.
 3. Calcular la cantidad tributada por cada uno de estos impuestos para evaluar la progresividad del sistema considerando estándares actuales.

Para llevar a cabo el primer objetivo específico, se buscarán los textos legales de las principales reformas tributarias llevadas a cabo durante el periodo y se contrastarán con la legislación vigente hasta ese entonces para saber cuáles fueron los principales cambios. Se evaluará si las tasas impositivas fueron incrementadas o disminuidas, cómo se enfrentó la evasión tributaria a través de las reformas y si la base imponible aumenta o disminuye. Además, se recurrirá a los mensajes presidenciales enviados al Parlamento en el momento que se inicia la tramitación de la ley para conocer de primera fuente el objetivo del gobierno al presentar los proyectos.

Para la reclasificación de los impuestos en base a criterios actuales, se escogió la clasificación impositiva usada por los países de la OCDE. Esta institución publicó el año 2017 un libro titulado “*Estadísticas tributarias en América Latina y El Caribe 1990-2015*” en el que se ofrece un panorama general de la política tributaria de distintos países de América

Latina, ordenando sus impuestos de manera estandarizada para que puedan ser comparables entre ellos. En términos generales, las categorías son las siguientes:

- impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital
- contribuciones a la seguridad social
- impuestos sobre la nómina y la fuerza de trabajo
- impuestos sobre la propiedad
- impuestos sobre los bienes y servicios
- otros impuestos.

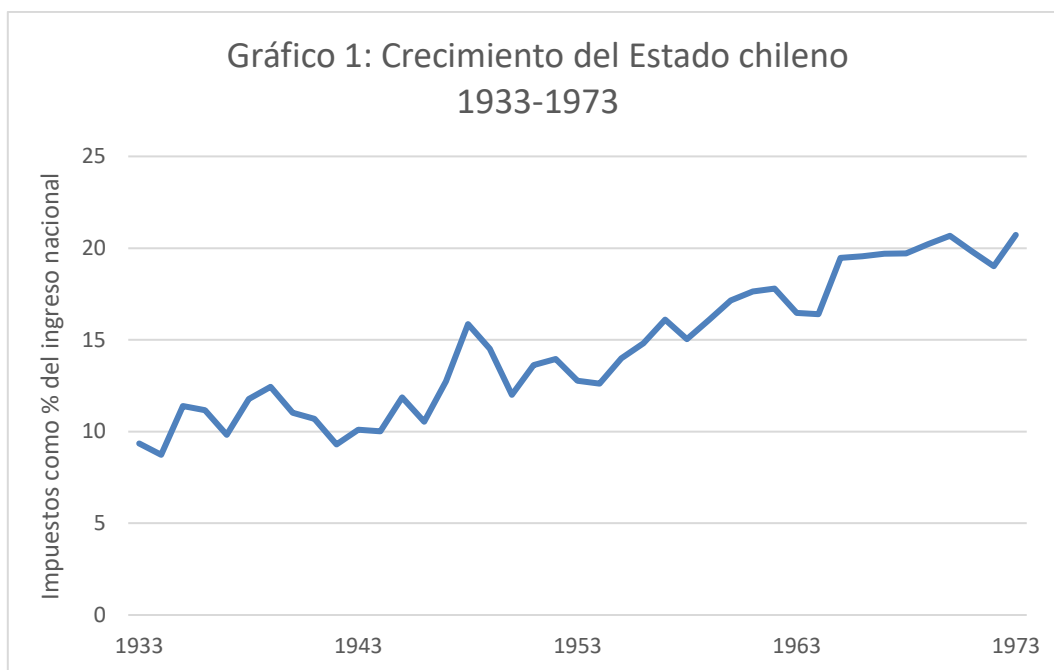
Cada una de estas categorías está conformada por otras subcategorías que permiten abarcar la mayor cantidad de impuestos existentes. De este modo, se puede tener una estadística comparable que nos permita contrastar cómo era la estructura del sistema tributario al comienzo y al final del periodo, para evaluar su progresividad a lo largo de él y en comparación a los estándares actuales. En la discusión bibliográfica se ahonda en qué tipos de impuestos son considerados los más progresivos y cuáles más regresivos.

La recaudación tributaria del periodo será extraída de *La República en cifras* (Díaz, Lüders y Wagner, 2010), cuyo tercer capítulo se titula “*Cuentas Fiscales, 1817-2000*”. En él aparecen extensas tablas con toda la recaudación tributaria de prácticamente casi toda la historia de Chile de los siglos XIX y XX, desglosando según los diferentes tipos de impuestos. De todos modos, la adjudicación de los impuestos a cada una de las categorías de la OCDE debe ser minuciosa, ya que el nombre del impuesto no necesariamente nos da información acerca de qué es lo que en efecto se está gravando o incluso si es que el contribuyente tiene derecho a una prestación del Estado, en cuyo caso no podríamos clasificarlo como un impuesto.

Discusión bibliográfica y estimaciones preliminares

Luego de la crisis económica de 1929 se comenzó a cuestionar la capacidad del sistema capitalista de autorregularse y del mercado para asegurar estabilidad. La labor del

Estado en las economías occidentales, antes de esa fecha, era simplemente la de asegurar condiciones favorables para el funcionamiento del mercado, además de preocuparse de gastos burocráticos básicos y de gastos militares para resguardar las fronteras nacionales. Pero después de la crisis, y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, vemos una participación cada vez más activa del Estado dentro de la economía, lo cual puede advertirse en la importancia que tienen los impuestos como porcentaje del ingreso nacional. Además de fiscalizar de manera más minuciosa la acción de los privados en la economía, el Estado se apropiaba de una porción mayor del ingreso para realizar muchas más labores, más allá de las relacionadas con defensa, justicia, relaciones internacionales, etc... A fines del siglo XIX, las contribuciones obligatorias representaban menos del 10% del ingreso nacional en todos los países ricos, porcentaje que comienza a aumentar en la década de 1920. “En apenas medio siglo, la participación de los impuestos en el ingreso nacional se multiplicó por un factor de, por lo menos, tres o cuatro (a veces por más de cinco, como en los países nórdicos)” (Piketty, 2014, p. 524). Posteriormente, con la irrupción de las doctrinas neoliberales y del giro conservador que se vive en el ámbito anglosajón, este porcentaje se estabilizó en torno a un 30% del ingreso nacional en Estados Unidos y 40% en el Reino Unido para comienzos de la década de 2010, en comparación a niveles más altos en Europa continental, como un 45% en Alemania, 50% en Francia y 55% en Suecia (Ídem). Si hacemos el mismo ejercicio para el caso de Chile, debemos considerar que Piketty no está tomando el PIB, sino que el ingreso nacional, lo que corresponde al 90% del PIB aproximadamente, una vez sustraído un 10% que se atribuye a la depreciación del capital. Esto lo justifica en la medida en que la depreciación no es un ingreso para nadie (Ídem). Por lo tanto, tomando el ingreso nacional, en Chile se daría la siguiente situación:

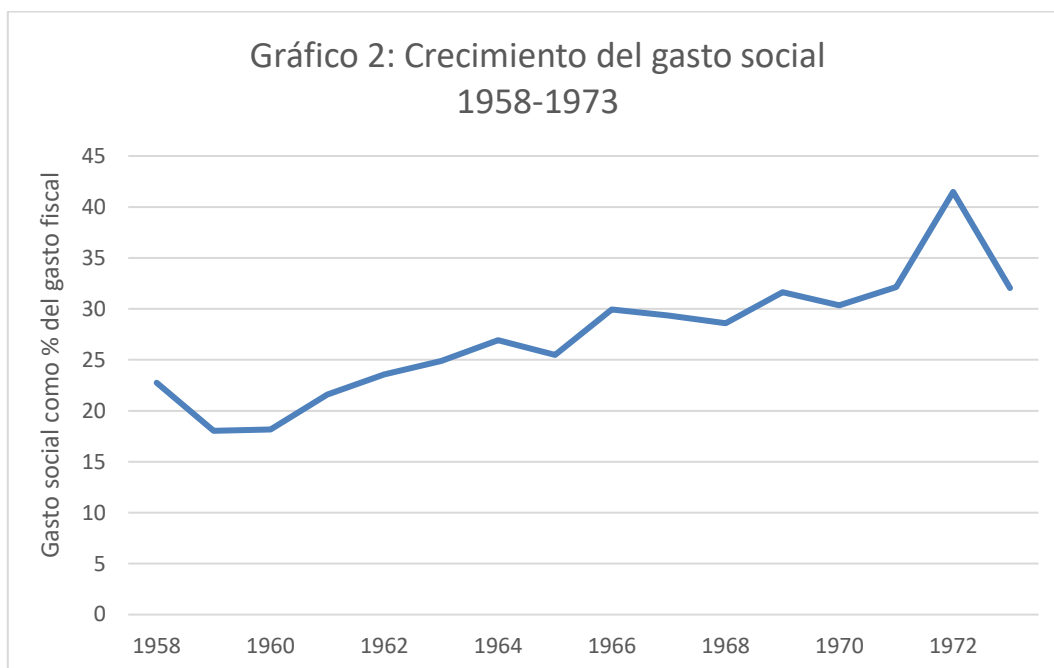


Fuente: elaboración propia, en base a *La República en cifras*, series de datos de los capítulos 1 y 3.

Resulta preferible tomar como punto de partida el año 1933, debido al caos institucional en Chile en los años anteriores. Para ese año, los impuestos solo representaban el 9,4% del ingreso nacional, mientras que en 1973 alcanzaban el 20,7%. Se trata de un crecimiento mucho menos espectacular que el que se dio en los países ricos, más acorde a la realidad local. De todos modos, aunque modesto, es un crecimiento sostenido.

La relación que se establece entre un Estado más grande y la reducción de los niveles de desigualdad se deriva de la expansión del gasto público, ya que son los más necesitados los que resultan más beneficiados de los diversos servicios sociales que el Estado ofrece. “La distribución moderna no consiste en transferir las riquezas de los ricos a los pobres, o por lo menos no de manera tan explícita; reside en financiar servicios públicos e ingresos de reposición más o menos iguales para todos, sobre todo en el ámbito de la educación, la salud y las jubilaciones” (Piketty, 2014, p. 528). Si tomamos nuestro periodo de estudio, tenemos que en 1958 el gasto social representaba el 23% del gasto fiscal total, aumentando paulatinamente hasta llegar a un 32% en 1973 (gráfico 2). Las cifras del periodo de Salvador Allende deben ser manejadas con cautela, ya que, por ejemplo, en el año 1972 el gasto social representó un 41% del gasto fiscal, lo cual no quiere decir que dicho incremento fuese

sustentable en el largo plazo. La inflación del periodo no implica un problema, ya que las cifras están expresadas como un porcentaje del gasto fiscal total.



Fuente: elaboración propia, en base a *La República en cifras*, series de datos del capítulo 3.

Nota: dentro de las funciones sociales que se enumeran en *La República en cifras* se consideran salud, vivienda, previsión, educación, programas de empleo y 'otros'.

Los ingresos que obtiene el Estado para financiar esta expansión del gasto social requieren ser analizados en mayor profundidad para determinar a qué tipo de impuestos se les está dando más prioridad. En términos generales, podemos distinguir tres tipos de impuestos: al ingreso, al capital y al consumo (Piketty, 2014, p. 547). No siempre es sencillo clasificar un impuesto dentro de una de estas categorías, ya que los límites entre cada una a veces son difusos, pero los detalles se verán cuando se reclasifiquen los impuestos de la época según las categorías de la OCDE, además de que el mismo análisis de las fuentes primarias esclarecerá, por ejemplo, las diferencias que existen entre el impuesto a la renta y el impuesto sobre el capital.

Los economistas también hacen la distinción entre los impuestos directos y los impuestos indirectos. Los directos son aquellos “que se aplican directamente al titular de la renta o riquezas que los paga. (...) Dentro de los impuestos directos están aquellos

contemplados en la Ley de Renta, como los impuestos a las utilidades de las personas o los impuestos personales” (SII, s/fecha). Por otro lado, los indirectos son aquellos que se aplican “por el uso de la riqueza sobre las personas” (Ídem). O en otras palabras, los impuestos directos recaen sobre el contribuyente, mientras que los indirectos recaen sobre los bienes y servicios. La CEPAL evalúa ambos tipos de impuestos de la siguiente manera:

“Los impuestos más progresivos resultan ser los directos, entre los que se destacan el impuesto a la renta personal y, en menor medida, el impuesto a la renta de las sociedades, seguidos por los impuestos a los bienes personales y al patrimonio. Los más regresivos - ordenados por regresividad decreciente- son las contribuciones a la seguridad social, los gravámenes sobre los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y los ingresos brutos provinciales” (Jiménez, 2015, p. 27).

Los efectos beneficiosos de la expansión del gasto público pueden ser mermados si gran parte de los ingresos del Estado provienen de la tributación indirecta, haciendo incluso que algunos sistemas tributarios de América Latina sean globalmente regresivos en la actualidad (Ídem). Es decir, aumentan la concentración de la renta en vez de ser un buen instrumento para reducir la desigualdad. El principal problema que existe en gravar el consumo es que las familias de menos recursos destinan casi todo su ingreso a él, quedándoles muy poco dinero para ahorrar, mientras que las familias más acomodadas ahorran un porcentaje mayor de su renta, por lo que proporcionalmente se termina gravando más la renta de los más pobres.

El texto de la CEPAL no explica más allá por qué no considera tan progresivos los impuestos sobre el patrimonio, pero posiblemente sea por la forma en que se aplican en la región. Claudia de Cesare y José Lazo señalan que “su desempeño como fuente de ingreso es marginal, representando en promedio 0,94% del PBI (4,94% de la carga tributaria). En comparación con los países de la OECD, se puede señalar que ellos recaudan casi el doble en términos de producto” (2008, p. 7). Uno de los factores que señalan como causa de que estos impuestos no tengan gran presencia en la región es su difícil aplicación, ya que determinar el “impuesto involucra tareas técnicas y costosas de identificación y valuación

del patrimonio” (Ibídem, p. 8). Además, el catastro de los bienes debe mantenerse constantemente actualizado. Los impuestos al patrimonio analizados por estos autores se pueden asemejar a los impuestos sobre el capital que señalaba Piketty, ya que la definición que dan de patrimonio es “el conjunto de relaciones jurídicas constituidas por bienes, derechos y obligaciones, pertenecientes a una persona, que tienen una utilidad económica y son susceptibles de estimación pecuniaria” (Ibídem, p. 13). Habría que incluir en este grupo, por tanto, los impuestos a la propiedad inmobiliaria, a los vehículos y a las herencias y donaciones. En la clasificación elaborada por la OCDE también encontramos impuestos sobre la riqueza neta y sobre transacciones financieras y de capital. Se trabajará más en profundidad este punto cuando se revisen las reformas del periodo.

Resulta evidente que aquellos segmentos de la sociedad que poseen los más grandes patrimonios van a tratar de impedir que este tipo de impuestos crezca dentro del país, ya que los afectaría directamente. Es por esto que los impuestos indirectos resultan mucho menos polémicos y no desatan grandes controversias políticas cuando son discutidos. Piketty le da una importancia central al impuesto sobre el capital. De hecho, la propuesta más ambiciosa de su obra es la instauración de un impuesto mundial sobre el capital: “una institución de esa naturaleza permitiría evitar una interminable espiral de desigualdad y regular eficazmente la inquietante dinámica de la concentración mundial de la riqueza” (2014, p. 574).

Para el caso específico de Chile, Javier Rodríguez señala que la política tributaria no jugó un rol fundamental en la reducción de la desigualdad durante el periodo escogido, ya que ésta no gravaba con fuerza las rentas más altas de la elite nacional, sino que el peso de la carga tributaria descansaba sobre la minería, en donde había más capitales extranjeros, que se dedicaban a la exportación de estos productos:

“Estamos ante un rasgo estructural de la Economía Política chilena, según el cual la elite consigue beneficiarse de la actividad de exportación aunque no la controle directamente. Su capacidad de incidir en el diseño de la política tributaria, le permite derivar hacia aquella una parte importante de la carga fiscal, que en caso contrario, deberían

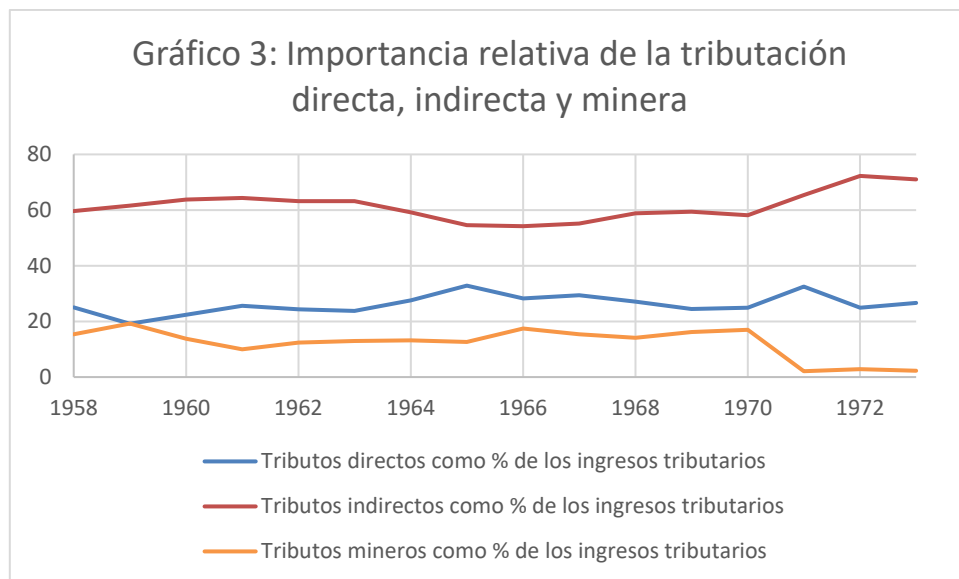
solventar sus integrantes, eludiendo así, realizar un aporte al fisco proporcional a sus ingresos” (2014, p. 261).

Las causas a las que le da un rol protagónico en la disminución de la desigualdad son la introducción del salario mínimo de empleados, que luego se extendió a las otras categorías de trabajadores (Ibídem, p. 253), y sobre todo a la ampliación de los trabajadores de ‘cuello blanco’, dedicados a actividades administrativas y de gestión. “Ella se produjo tanto por la expansión de los sectores en que ésta era importante –como los servicios, en particular los que brindaba el Estado-, como por el cambio dentro de los sectores. Incluso en la industria los empleados ganaron espacio ante los obreros” (Ibídem, p. 254). Este cambio en la estructura ocupacional implicó que cada vez más trabajadores tuviesen un salario cercano al ingreso medio. Hay que considerar que Rodríguez está describiendo este proceso como algo que se da a lo largo de todo lo que él llama la República Mesocrática, en que la distribución personal del ingreso parte con un Gini de 0,603 en 1938, y concluye con un Gini de 0,483 en 1970 (Ibídem, Cuadro AE 1). Estas conclusiones acerca de la baja incidencia que tuvo la política tributaria en la disminución de la desigualdad son igual de válidas si se toma la fase final de la República Mesocrática, desde 1958 en adelante.

Lo que no contempla Rodríguez en su análisis es cómo la expansión del gasto social, que se demostró en el gráfico 2, pudo colaborar a la reducción de la desigualdad, lo cual conduce inevitablemente a estudiar con más detalle la política tributaria de la época. Incluso al considerar el aumento de los empleados fiscales como una de las causas de esta reducción, es necesario explicar cómo la recaudación tributaria pudo financiar esta mayor contratación de trabajadores de ‘cuello blanco’. De todos modos, tanto el mayor gasto social como el aumento de los empleados fiscales deberían haberse basado en un sistema tributario que se volvió más progresivo para recién afirmar que ambos fenómenos contribuyeron a mejorar los niveles de desigualdad.

Los conceptos que se han trabajado hasta ahora nos permiten tener un marco teórico suficiente para hacer una aproximación preliminar a la forma en que se articulaba el sistema tributario chileno para el periodo escogido, incluso antes de hacer la reclasificación

meticulosa con los criterios de la OCDE. En el gráfico 3 se muestra cómo evoluciona el peso que tienen los tributos directos, indirectos y aquellos derivados de la actividad minera dentro del total de la recaudación tributaria, tomando la clasificación que aparece en *La República en cifras*, que no necesariamente será igual a la que se obtendrá con los estándares de la OCDE. Tal como señala Javier Rodríguez, los ingresos tributarios derivados de la minería conforman una parte importante de la recaudación estatal, manteniéndose en torno a un promedio del 15% antes de caer estrepitosamente luego de 1970. Hay que tener en cuenta que, a pesar de que la ley de chilenización del cobre es de 1966, recién en 1969 se llegó a un acuerdo con la Anaconda Corporation para el traspaso del 51% de los activos de esta empresa a manos estatales (Angell, 1993, p. 53), lo que explica que ya para el periodo de Salvador Allende el cobre no sea una fuente importante de los ingresos provenientes de impuestos. Una vez que pasa a propiedad estatal, el cobre comienza a rendir dividendos al Estado, y estas ganancias no se contabilizan como ingresos tributarios. Con respecto a los otros dos tipos de impuestos, en la segunda mitad de la década de 1960 se aprecia que éstos se acercan debido a una disminución del peso de los impuestos indirectos, mientras que los directos aumentaron. En el año 1965 la diferencia es de tan solo 22 puntos porcentuales, ya que los tributos directos abarcaron el 33% de la recaudación tributaria, mientras que los indirectos abarcaron el 55%. Para el periodo de Allende esta diferencia se ensancha, al no haber grandes reformas que tiendan a aumentar la tributación directa. Cabe recordar que en el periodo de Allende se creó el Área de Propiedad Social, que involucró la estatización de las principales empresas industriales del país. El ritmo de las intervenciones y requisiciones fue bastante acelerado, “cada dos días una empresa productiva fue intervenida durante los dos primeros años del gobierno de Allende” (Meller, 1998, p 147). La estatización también incluyó al sector bancario. En consecuencia, los aportes al Estado de estas empresas dejan de aparecer dentro de los ingresos tributarios y se transforman en dividendos para el Estado, estancándose el monto de la tributación directa.



Fuente: elaboración propia, en base a *La República en cifras*, series de datos del capítulo 3.

Independientemente de lo anterior, los resultados de este gráfico parecen tímidos en comparación a la gran actividad en materia de legislación tributaria que se dio en el periodo. A juzgar por la gran cantidad de reformas se podría pensar que los impuestos directos podrían haber aumentado en mucho mayor cuantía su recaudación dentro del total, lo que nos muestra que no siempre lo que se plantea en los textos legales es lo que sucede en la realidad. El crear nuevos impuestos o elevar las tasas de los ya existentes no implica que inmediatamente la recaudación aumente. De hecho, los legisladores se quejaban constantemente de las altas tasas de evasión. Pasemos por tanto a revisar las reformas realizadas en cada periodo presidencial.

Reformas tributarias en el periodo de Jorge Alessandri Rodríguez

Son cuatro los principales hitos tributarios que mayor impacto tienen durante la presidencia de Alessandri:

- DFL 190 (1960): que aprobó el código tributario.
- Artículo 7° y siguientes de la Ley 15.021 (1962): que modificó la ley 4.174 sobre impuesto territorial.

- Ley 15.078 (1962): que autorizó al Presidente a reestructurar los Servicios de Impuestos Internos, Tesorerías y Aduanas.
- Ley 15.564 (1964): que modificó la ley N°5.427, sobre impuestos a las herencias, asignaciones y donaciones, y sustituyó la ley N° 8.419, sobre impuesto a la renta.

Antes de analizar en detalle cada una de estas leyes, es necesario dar una breve explicación del contexto internacional. Como la mayoría de los países latinoamericanos, Chile accedió a la ayuda económica por parte de Estados Unidos, a través de la Alianza para el Progreso. Inaugurada oficialmente en marzo de 1961, incluyó un vasto plan de desarrollo para América Latina. La medida más conocida de este plan es la realización de reformas agrarias en el subcontinente, pero también estaba entre sus objetivos la modernización de los sistemas tributarios en cada país. Los países firmantes se comprometían a “reformular las leyes tributarias para exigir más a quienes más tienen. Castigar severamente la evasión de impuestos, redistribuir la renta nacional en favor de los sectores más necesitados, y al mismo tiempo alentar la inversión y reinversión de capitales y el ahorro” (Declaración a los pueblos de América, 1961, s/p). La aceptación de los objetivos de la Alianza para el Progreso condicionaba el acceso a la ayuda económica estadounidense, por lo que esto debe tenerse en cuenta cuando se analizan las enormes reformas emprendidas por el gobierno de Alessandri, incluso por el de Frei, ya que la Alianza duró hasta 1970, aunque con una importante merma de sus actividades luego de la muerte de J. F. Kennedy a fines de 1963.

Pasando ahora a la revisión de cada reforma, hay que partir con el código tributario de 1960, que representa un esfuerzo por estandarizar las normas contables para facilitar el cobro de impuestos. De este modo, los contribuyentes debieron ajustar sus sistemas de contabilidad y de confección de inventarios a prácticas contables adecuadas, que reflejasen claramente el movimiento de sus negocios (artículo 16). La forma de elaborar las declaraciones de impuestos, de incluir los documentos de respaldo, los plazos y medios de pago, los intereses moratorios y las sanciones para los infractores aparecen minuciosamente detallados. Sin embargo, como lo que nos interesa para efectos de esta investigación son las tasas de los impuestos, no nos detendremos en especificar cada uno de estos procedimientos. Cuando habla de un tipo de impuesto en particular, el mismo código tributario deriva a las

leyes que contienen las tasas y las disposiciones específicas para cada uno de los impuestos vigentes.

El poder ejecutivo afirmó unos años más tarde, durante la tramitación de la ley 15.564, el no haber quedado satisfecho con la aprobación de este código, debido a las limitaciones impuestas por el legislativo. El diputado informante, Edmundo Eluchans Malherbe¹, cuando hacía la explicación del proyecto de la ley 15.564, mencionó este tema:

“Sobre esta materia, hay que observar que el legislador, al otorgar facultades al Supremo Gobierno para dictar un Código Tributario, en la Ley N° 13.305, de 6 de abril de 1959, le impuso toda clase de cortapisas, en forma tal que el Ejecutivo no pudo, en la medida en que era su deseo, dictar realmente un Código Tributario, con un conjunto de disposiciones que son absolutamente imprescindibles para el manejo de la legislación impositiva. En consecuencia, es propósito del Supremo Gobierno revisar y complementar el Código Tributario mediante un nuevo proyecto de ley” (Historia de la ley 15.564, p. 84).

Si revisamos la ley 13.305 a la que se hace alusión, se dice expresamente que “el Presidente de la República no podrá crear impuestos nuevos, ampliar su área de aplicación, elevar las tasas o aumentar el gravamen, suprimir las exenciones o liberaciones ni elevar penalidades o sanciones, salvo en cuanto sea para uniformar éstas” (artículo 207, n°11). La función que cumple este código, como dijimos, está circunscrita a estandarizar la forma en que se pagan los impuestos más que a modificarlos sustancialmente.

En 1962, la ley 15.021 modificó el estatuto para los médicos cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujanos dentistas, sobre todo en lo que se refiere a su sistema de remuneraciones. Esta ley es de interés porque a partir del artículo 7 incorporó modificaciones al impuesto territorial vigente desde 1927. “En las condiciones señaladas el proyecto representa un mayor gasto anual de E° 9.000.000 para cuyo financiamiento se establece una retasación general de los bienes gravados por la ley 4.174 sobre impuesto

¹ Militante del Partido Conservador Unido.

territorial” (Historia de la ley 15.021, p. 5.183)². En este caso el vínculo que hay entre una reforma tributaria y la ampliación del gasto social es directo, en un mismo texto legal nos encontramos con un aumento del gasto público destinado a salud y con las reformas al impuesto territorial para poder financiarlo.

El impuesto territorial corresponde a un impuesto a los bienes raíces, ya sean agrícolas o no agrícolas. En la antigua ley 4.174 no se daban muchos detalles acerca de cómo se realizaba la tasación de los inmuebles, más allá de señalar que sería efectuada permanentemente por la Dirección de Impuestos Internos, recogiendo todos los datos que estime conveniente, en colaboración con las Municipalidades (artículo 6). En el mensaje presidencial adjunto en la Historia de la ley 15.021 se expresa que las modificaciones realizadas tienen como fin “que la retasación descansa sobre bases técnicas y expeditas” (p. 5183). El artículo 7 de esta ley establece, por tanto, que la tasación de los predios agrícolas incluirá: tablas de clasificación de los terrenos, según su capacidad potencial de uso; mapas y tablas de ubicación, relativas a la clase de vías de comunicación y distancia de los centros de abastecimiento, servicios y mercados; y una tabla de valores para los distintos tipos de terrenos de conformidad a las tablas y mapas señalados. El mismo artículo dice que para los bienes raíces no agrícolas se tomará en cuenta su clase y calidad, especificaciones técnicas, valor funcional, costos de edificación, edad, destino e importancia del sector de ubicación. El afán de transformar la tasación de los inmuebles en un asunto más técnico quedó patente en la integración de ingenieros agrónomos en la conformación de las tablas de valores de los bienes raíces agrícolas, y de arquitectos para los bienes raíces no agrícolas. Es de esperar que esta retasación haya podido aportar mayores fondos al erario para financiar la expansión del gasto social en materia de salud.

² Para las referencias de las historias de las leyes 15.021 y 15.078 se usa la numeración que aparece en el borde superior de la página, por tratarse de textos escaneados en los que no aparece la paginación asignada por la Biblioteca del Congreso Nacional cuando se elabora la historia de la ley. El riesgo que esto acarrea es que cuando se ordena la historia de una ley, se toman páginas de diversas sesiones del Congreso, desde distintos tomos, por lo que puede repetirse la numeración. Sin embargo, no existe riesgo de confusión si lo que se toma son los mensajes presidenciales, ya que éstos aparecen siempre al principio. A las demás historias de las leyes que aparecen en esta investigación sí se tuvo acceso físicamente, por lo que se utiliza la numeración correspondiente a cuando la historia de la ley ya ha sido ordenada.

Posteriormente, la ley 15.078 de 1962 le otorgó al Presidente la capacidad de reestructurar los Servicios de Impuestos Internos (SII), Tesorerías y Aduanas, dependientes del Ministerio de Hacienda. En el mensaje presidencial adjunto a esta ley se afirmaba que con estos cambios se pretendía:

“obtener como efecto directo, mediante una severa fiscalización y un cobro oportuno de los tributos, un adecuado financiamiento fiscal que, cumpliendo lo preceptuado en nuestra Constitución Política, haga efectivo el principio de la igual repartición de los impuestos y de las demás cargas públicas, reduciendo al mínimo la evasión tributaria que hoy día se observa” (Historia de la ley 15.078, p. 1.204).

En esta norma jurídica nuevamente encontramos un intento de crear un sistema moderno y técnico, pero esta vez no se especifica en qué serán utilizados los nuevos fondos obtenidos, o si éstos serán destinados al aumento del gasto social. En los artículos 4, 12 y 19 se establecen los requisitos para acceder a los más altos cargos de los tres servicios reformados, incluso en algunos casos solo podían ser ejercidos por abogados, ingenieros civiles o comerciales y contadores auditores. Esta ley no detalla todas las atribuciones de cada uno de estos servicios, ya que la idea era permitir al Presidente elaborar los Estatutos específicos sin la necesidad de un largo trámite parlamentario, lo que se vio materializado en tres Decretos con Fuerza de Ley de 1963, cada uno de los cuales podría ser considerado por separado como un hito tributario de importancia: el DFL 2 (Estatuto Orgánico del Servicio de Impuestos Internos), el DFL 5 (Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías) y el DFL 8 (Estatuto Orgánico del Servicio de Aduanas).

La norma jurídica que más nos importa es el último hito tributario seleccionado, ya que reformó al mismo tiempo el impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones y el impuesto a la renta. La ley 15.564 se aprobó durante el último año de gobierno de Alessandri, aunque su tramitación comenzó el 4 de septiembre de 1962. En el mensaje que envió el Presidente al Parlamento en dicha ocasión, se dijeron expresamente los objetivos que se perseguían con la reforma:

“Los objetivos que se han tenido en consideración al elaborar estos proyectos han sido no solo la obtención de mayores ingresos para el erario sino que se ha procurado establecer una mejor distribución de la carga tributaria, a fin de redistribuir en forma más justa el ingreso nacional e inducir a un más alto grado de cumplimiento de la obligación impositiva. Se ha procurado coordinar el sistema tributario con las finalidades de la Política Económica, especialmente con el programa de desarrollo, y finalmente, se ha tratado de simplificar la legislación impositiva, a fin de concentrar el esfuerzo fiscalizador del Estado” (Historia de la ley 15.564, p. 02).

Tampoco en esta reforma se especificó en qué se pretendían usar los nuevos recursos estatales, pero sí se habló de redistribuir en forma más justa el ingreso nacional. Esto es lo más cercano que podemos encontrar a la idea de un Estado que interviene en la economía para mejorar la situación de los más necesitados, es decir, a un Estado de Bienestar. Sin embargo, el Ejecutivo evitó expresarse en estos términos. A pesar de que la retasación de los bienes raíces ordenada por la ley 15.021 sirvió para aumentar el gasto público en salud, y de que el gasto social aumentó ligeramente durante el gobierno de Alessandri, llegando al 27% del gasto fiscal en 1964 (Gráfico 2), discursivamente no se hizo ninguna alusión al rol social del Estado o a la creación de un Estado de Bienestar. Aunque esto haya estado en mente de los miembros del Ejecutivo, los mensajes presidenciales no nos permiten atribuirles este objetivo a las reformas, si bien colaboraron al aumento del tamaño del Estado, como se vio en el Gráfico 1 (para el caso de la ley 15.564 también hay que considerar el aumento de los impuestos como porcentaje del ingreso nacional que se dio en el periodo de Frei, ya que esta ley se aprobó en el último año de gobierno de Alessandri, por lo que sus efectos se hicieron sentir en el siguiente periodo presidencial). La conclusión que se puede sacar de esto es ambivalente: las reformas de la administración de Alessandri contribuyeron a la creación de un Estado de Bienestar de pequeñas dimensiones, aunque ese no fuese su objetivo explícito.

Lo que sí aparece de forma literal en el mensaje presidencial, en el párrafo que sigue al anteriormente citado, es la lucha en contra de la evasión tributaria:

“Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, se espera obtener, entre los efectos directos, un adecuado financiamiento fiscal. Ello implica que la creciente evasión que hoy se observa y que ha sido motivo de resentimiento por parte de contribuyentes escrupulosos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, deberá ser reducida, con lo cual será posible no solo detener la actual tendencia de aumento de tasas de los diversos impuestos, que han sido aprobadas por el Parlamento como única salida inmediata a angustiosos problemas de financiamiento, sino que proceder a una importante reducción de ellas” (Ídem).

La evasión seguía siendo calificada como uno de los mayores problemas que enfrenta el sistema tributario, por lo que la estrategia para aumentar la recaudación del Estado no consistió en aumentar aún más las tasas impositivas, sino que enfocarse en una mejor fiscalización para que el sistema tributario realmente funcionara, reduciendo la evasión lo máximo posible. La constante alza de las tasas de los impuestos no estaba siendo una herramienta útil para recaudar mayores fondos, e incluso inducía a una mayor evasión, por lo que el Ejecutivo pensaba que con una rebaja de ellas se podía esperar “un mejor cumplimiento tributario de parte de los contribuyentes en orden a declarar sus ingresos” (Ídem, p. 09).

En el informe que emitió la comisión de Hacienda encargada de este proyecto de ley se reconocía al Estado como un agente importante dentro de la economía, pero más vinculado con materias de desarrollo e incentivos a la producción que con ideales de justicia social. Este informe lo expresa de la siguiente manera:

“Ello, dentro del marco de las modernas orientaciones de la política fiscal, que reconocen la acción del Estado no solo en un sentido meramente mecánico de recaudador de dineros para costear la labor del sector público, sino que le dan a la legislación tributaria un amplio contenido orgánico general de coadyudante en la de economía (sic) en los aspectos indicados, y en el estímulo y regulación de la actividad privada en determinadas circunstancias” (Ídem, p. 40).

La ley de herencias que se encontraba vigente hasta ese entonces era la comprendida en la ley 5.427 de 1934. Lo primero que salta a la vista de este texto es que la escala con la que se gravaban los montos de las asignaciones por causa de muerte y donaciones está expresada en pesos (artículo 2), por lo que corría el riesgo de quedar rápidamente obsoleta por efectos de la inflación. Además, incluía una entramada escala de parentescos con diferentes tasas para cada categoría. Por ejemplo, las herencias a hijos, cónyuges, padres, adoptantes y adoptados pagaban menos impuestos que las herencias a nietos o descendientes después del segundo grado. La escala era progresiva, ya que mientras más grande fuese el monto de la herencia expresada en pesos, mayor era la tasa que se le aplicaba. La nueva ley de herencias reemplazó esto por una escala progresiva que midiese los montos en base a su equivalencia en sueldos vitales, aplicando la tasa de la siguiente manera:

“Las asignaciones que no excedan de dos sueldos vitales anuales pagarán un 5%;

La cantidad que resulte del párrafo inmediatamente anterior sobre las asignaciones de dos sueldos vitales anuales, y por la cantidad que exceda de esta suma y no pase de cinco sueldos vitales anuales, 7% (...)” (ley 15.564, artículo 1, n°2).

El último tramo de esta escala corresponde a “la cantidad que resulte del párrafo inmediatamente anterior sobre las asignaciones de trescientos veinte sueldos vitales anuales y por la cantidad que exceda de esta suma, 55%” (Ídem). Mientras la tasa máxima en la antigua ley era del 40%, en la nueva ley ésta corresponde al 55% recién señalado, pero esto no debe inducirnos a pensar que las tasas aumentaron, ya que los gobiernos de la época solían recurrir a diversos recargos que elevaban las tasas constantemente. Por ejemplo, el artículo 47 de la ley 12.861 del año 1958, declaraba de carácter permanente un recargo del 50% sobre el impuesto a las herencias y donaciones (este recargo ya había sido establecido en 1941 y prorrogado en 1949). El artículo 11 de la ley 14.603 del año 1961 ponía un nuevo recargo del 5% a este impuesto. A esto es a lo que se refería el mensaje presidencial al mencionar la constante alza de los impuestos aprobadas por el Parlamento, que distorsionaban las leyes tributarias originales, sin que eso se tradujese en una mayor recaudación.

Además, se incluía dentro del inventario para la determinación del impuesto los bienes situados en el extranjero, ya que “se considera justo que se graven en Chile todos los bienes adquiridos con recursos provenientes de actividades desarrolladas en el país, sancionando a aquellos causantes que han querido sustraerse de los impuestos chilenos adquiriendo bienes en el extranjero” (Historia de la ley 15.564, p. 03).

Al cambiar la forma de medición de los montos gravados se lograba que éstos se ajustaran automáticamente según las fluctuaciones del sueldo vital, disminuyendo los efectos de la inflación. Las diversas tasas según grado de parentesco se redujeron a otorgar algunas exenciones a los parientes más directos y algunos recargos para los parientes más lejanos, simplificando bastante el sistema.

La lucha en contra de la evasión tributaria implicaba revisar constantemente la legislación para ir cubriendo aquellos vacíos que los mismos contribuyentes iban detectando para escapar inescrupulosamente del impuesto. El diputado informante del proyecto de ley mencionaba dos ejemplos de evasión que se daban en la época. El primero se concretaba

“mediante el traspaso de acciones de sociedades anónimas a nombre de una persona que se presenta a la respectiva sociedad anónima después del fallecimiento del causante, el cual ha dejado firmado el traspaso en blanco, a fin de que las acciones se inscriban a nombre de sus herederos o a nombre de interpósitas personas que actúan como testaferros con objeto de enervar el pago del impuesto a las herencias” (Ibídem, p. 86).

La nueva legislación impedía que se presentasen para su registro los traspasos de acciones firmados por una persona que hubiese fallecido, a menos que con anterioridad la Dirección de Impuestos Internos lo haya autorizado, acreditando que se trataba de una operación a título oneroso (ley 15.564, artículo 1, n°18).

Otra de las formas de evasión aprovechaba un vacío en el artículo 53 de la ley 5.427, en el que se establecía que la determinación del monto sobre el cual se aplicaba el impuesto, para el caso de las acciones y demás valores mobiliarios, se hacía en base al promedio del

precio que tenían durante los anteriores seis meses. Esto llevaba a que, en las sociedades anónimas controladas por familias o por pocas personas, se realizaran transacciones bursátiles a poco costo, de modo que cuando el poseedor de las acciones falleciese el monto del impuesto no fuese tan elevado. La ley 15.564 corregía esto, estableciendo que “en el caso de acciones de una sociedad anónima cuyo capital pertenezca en más de un 30% al causante o el cónyuge, herederos o legatarios del mismo causante, su valor para los efectos de este impuesto deberá siempre determinarse a justa tasación pericial” (artículo 1, n°20).

En cuanto a la reforma al impuesto a la renta, la legislación vigente para la época era el decreto 2.106 de 1954, dictado bajo la presidencia de Carlos Ibáñez del Campo. Este decreto fijó el texto definitivo de la ley N° 8.419 sobre impuesto a la renta. Se trataba de un texto complejo, que dividía la aplicación del impuesto en seis categorías, cada una con una tasa distinta (Tabla 1).

Tabla 1: categorías y tasas impositivas establecidas por el decreto 2.106 de 1954.

Categoría	Tasa
Primera: de la renta de los bienes raíces.	4‰
Segunda: de la renta de los capitales mobiliarios.	15,6%
Tercera: de los beneficios de la industria y el comercio.	13,2%
Cuarta: de los beneficios de la explotación minera y metalúrgica.	14,4%
Quinta: de los sueldos, salarios y pensiones.	2,5%
Sexta: de las rentas de las profesiones u otras ocupaciones lucrativas no comprendidas en las demás categorías.	7,2%

Fuente: elaboración propia, en base al decreto 2.106 de 1954. La tasa correspondiente a la primera categoría no aparece en este decreto, sino que en la ley 4.174 sobre impuesto territorial. La sexta categoría se refiere sobre todo a las profesiones liberales.

Además, en el título V del decreto se incluía un impuesto global complementario del 6% sobre las personas jurídicas que no distribuyesen sus rentas entre personas naturales. Por otro lado, para las personas naturales este impuesto se regía por una escala progresiva cuya

tasa mínima era del 8%, y la máxima del 50%, quedando exentas las rentas inferiores a \$100.000. Pero se volvía a cometer el error de expresar la escala en pesos. En el título VI se fijaba un impuesto adicional del 10,8% sobre las rentas de los negocios o inversiones que realicen en Chile las empresas constituidas fuera del país, y sobre las rentas de las personas naturales de nacionalidad chilena que residan en el extranjero (o de las que están domiciliadas en Chile y se ausenten del país).

Las tasas que aparecen en la Tabla 1 deben ser manejadas con cuidado, ya que los constantes recargos y modificaciones provocaban que éstas no fuesen las que realmente se aplicaban. Como se expresó más arriba, la estrategia del Ejecutivo esta vez consistió en tratar de disminuir los niveles de evasión a la vez de bajar las tasas. Pero esto lo hizo al darse cuenta de que el alza de las tasas no era un buen mecanismo para aumentar la recaudación, ya que en sus primeros años de gobierno Alessandri recurrió a los recargos sobre las tasas del mismo modo que lo hizo Ibáñez del Campo. Este último había recurrido a un recargo del 30% sobre las categorías tercera, cuarta y sexta, y a los impuestos global complementario y adicional, en el año 1954 (ley 11.575, artículo 4° transitorio), prorrogándolo en los siguientes años de su gobierno. Alessandri estableció un recargo del 5% sobre los impuestos de segunda, tercera, cuarta y sexta categoría, global complementario y adicional, en 1961 (ley 14.603, artículo 11). Después vino un recargo del 24% sobre la tercera cuota del año 1961 en las categorías tercera, cuarta y sexta, en el impuesto global complementario y el adicional (ley 14.688, artículo 26).

Otro problema que presentaba este sistema impositivo es que el tener tantas categorías volvía engorroso el cobro de los impuestos, por lo que la reforma de Alessandri lo simplificó para que existiesen solo dos categorías: la primera sobre las rentas del capital y de las empresas, con una tasa del 20%, y la segunda sobre las rentas del trabajo, con una tasa del 3,5% (en el caso de las profesiones liberales la tasa es del 7%). En otras palabras, la nueva primera categoría incluiría a las anteriores primera, segunda, tercera y cuarta, mientras que la nueva segunda categoría incluiría a las anteriores quinta y sexta. Como los bienes raíces quedaron incluidos dentro de la primera categoría, del monto de este impuesto podía rebajarse el impuesto territorial.

Algo que llama la atención es la diferencia de tasas existente entre las diversas categorías de impuestos, tanto en la ley de Ibáñez del Campo como en la de Alessandri. Idealmente, los sistemas impositivos deben tratar de llevar a la práctica el principio de equidad horizontal, es decir, “los contribuyentes que tienen una capacidad similar para pagar impuestos deben pagar la misma cantidad” (Mankiw, 2004, p. 157). Separar el impuesto a la renta en categorías podría producir que dos individuos con la misma renta paguen montos diferentes, dependiendo si las actividades que realizan se encuentran en categorías que son gravadas con una tasa mayor o una menor. Pero al observar más detenidamente las categorías de la ley de Ibáñez del Campo (sin considerar la primera sobre los bienes raíces, que se grava con el impuesto territorial), nos damos cuenta que las dos últimas categorías son las que tienen menor tasa, mientras que las categorías segunda, tercera y cuarta tienen una tasa mayor. Esta situación se mantiene en el caso de Alessandri, en que el impuesto sobre las rentas del capital y de las empresas es considerablemente mayor al que recae sobre las rentas del trabajo. Esto puede justificarse aduciendo a que un sistema de estas características favorece a la clase trabajadora, ya que resultaría injusto castigar con altas tasas impositivas a quienes solo se dedican a trabajar. Lamentablemente, esta idea no se hizo explícita en el mensaje presidencial enviado con el proyecto de ley, pero algo similar podemos encontrar cuando se explica una disposición del artículo 22 de la nueva ley, en que se establece que las sociedades anónimas deberán pagar el impuesto de primera categoría aumentado en un 50% (es decir, la tasa del impuesto quedaría en un 30%): “este recargo se justifica si se considera que son empresas cuyos accionistas tienen el carácter de meros inversionistas, que obtienen de ellas rentas que provienen exclusivamente de un capital” (Historia de la ley 15.564, p. 06). Esto termina siendo una medida apropiada, ya que sería injusto que dos personas que perciben la misma renta, una trabajando y otra viendo rendir su capital, paguen el mismo impuesto.

Otra forma de evaluar un sistema tributario es mediante el principio de equidad vertical, según el cual “los contribuyentes que tienen una capacidad mayor para pagar impuestos deben pagar mayores cantidades” (Mankiw, 2004, p. 157). En base a este principio es que se consideran más justos los impuestos progresivos, en vez de los proporcionales o

regresivos. Como ya se mencionó anteriormente, el impuesto que posee una escala progresiva es el global complementario, por lo que fortalecer este impuesto es también una justificación para la disminución de los impuestos comprendidos en la primera categoría:

“La tasa de 20% que se propone para las rentas de la Primera Categoría, obedece al criterio de debilitar el gravamen cedular y acentuar la imposición en el impuesto Global Complementario, que es el impuesto más justo, ya que tiene escala progresiva, atiende a la situación personal del contribuyente, grava el conjunto de sus rentas y propende a una más equitativa distribución de la carga tributaria” (Historia de la ley 15.564, p. 06).

El principio de equidad vertical también explica el hecho que dentro de la segunda categoría, las participaciones o asignaciones de los directores o consejeros de sociedades anónimas tributen con una tasa del 20% (ley 15.564, artículo 39), ya que sus sueldos son mucho mayores al resto de los trabajadores.

Más allá de los cambios en las tasas, la reforma trajo un cambio de vital importancia. Según el artículo 49 de la ley de Ibáñez, la renta imponible total comprendía “la suma de las rentas imponibles percibidas o devengadas, salvo que se destinen al mejoramiento de las condiciones de explotación de una industria o las condiciones de vida de sus obreros”. El problema estriba en determinar qué es lo que se considera un mejoramiento o inversión al interior de la empresa. En el mensaje presidencial de la ley 15.564, se llega a la siguiente conclusión:

“Esta franquicia ha dado origen a una fuerte evasión del impuesto Global Complementario, puesta de manifiesto en las declaraciones de los respectivos contribuyentes, en que aparecen éstos sin retiro de utilidades, o con retiros de utilidades evidentemente insuficientes. El Servicio de Impuestos Internos no está en situación de efectuar las comprobaciones de todas las capitalizaciones que se invocan, porque ello demandaría un trabajo imposible de ser abordado íntegramente cada año” (p. 07).

En otras palabras, los dueños de las empresas preferían no sacar el dinero de ellas, quedando como renta devengada, es decir, renta sobre la cual los dueños tenían un derecho, pero que seguía al interior de sus negocios. La alusión que hace el mensaje presidencial a individuos que aparecían sin retiro de utilidades, en el fondo es un alegato hacia aquellas personas que hacen pasar gastos personales como si fuesen una inversión de la empresa, ya que es imposible que vivan sin retirar ningún tipo de utilidad. El no poner impuestos sobre la renta devengada que se reinvierte en la empresa, supuestamente ayuda al ahorro y a la inversión dentro del país y, en consecuencia, al crecimiento económico. Pero no todo el dinero que queda al interior de la empresa se reinvierte, y juzgar uno por uno los gastos de la empresa para reconocer si de verdad corresponden a inversión o si el dinero está siendo utilizado para beneficio personal del dueño del negocio, no acarrearía un provecho para el Estado, ya que el SII necesitaría emprender enormes gastos para llevar a cabo esa tarea. Es por esto que el sistema se modificó, y en lo sucesivo el impuesto global complementario se aplicaría tanto sobre la renta percibida como la renta devengada, sea esta reinvertida o no.

El último punto a considerar de la reforma de Alessandri es una completa novedad dentro del sistema tributario del país: el impuesto sobre las ganancias de capital. Se trataba de un impuesto con una tasa del 20% sobre el mayor valor percibido en la enajenación de bienes raíces, pertenencias mineras, acciones en una sociedad de personas a alguien externo a la sociedad, entre otras muchas disposiciones (artículos 49 y 50). La delgada línea que existe entre las rentas de capital y las ganancias de capital es algo que confundió a los parlamentarios y que provocó un intenso debate. El mensaje presidencial intenta clarificar que lo que se quiere gravar en este caso son los incrementos reales de patrimonio, la tasa recae sobre las diferencias patrimoniales provenientes del mayor valor obtenido en las mencionadas enajenaciones. De esto se desprende que “la determinación de la base imponible se efectúa mediante una comparación entre la cantidad percibida por el contribuyente por el bien de capital y el valor de costo o adquisición, dándose normas para excluir del impuesto las diferencias provenientes de las fluctuaciones del valor de la moneda” (Historia de la ley 15.564, p. 08).

La precisión de los conceptos utilizados es crucial para entender la diferencia entre las rentas de capital y las ganancias de capital. En efecto, esta ley “fue la primera en dar una definición de renta” (Cuevas, 2014, p. 7), lo que por sí solo nos habla de que esta reforma trajo una mayor especificidad técnica al sistema tributario del país. Dicha definición sale expresada en el artículo 2, n°6, estableciendo que se entenderá por renta “los ingresos que constituyan utilidades o beneficios que rinda periódicamente una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades o incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera que sea su origen, naturaleza o denominación”. Como es posible apreciar, la definición de renta que se otorga es sumamente amplia, con el fin de no dejar fuera ninguna actividad o cosa que genere beneficios. Y sin embargo, la definición no abarca lo que el impuesto a las ganancias de capital está intentando gravar.

El informe adjunto escrito por la Comisión de Hacienda señala que el impuesto se aplica “cuando no sean realizadas tales operaciones con manifiesto espíritu de lucro, en cuyo caso estarán sujetas al impuesto cedular de primera categoría y al complementario o adicional, según las circunstancias” (Historia de la ley 15.564, p. 50). Como las dudas entre los parlamentarios que tenían que legislar sobre la materia persistían, el diputado informante ante la Cámara de Diputados puso el acento en la periodicidad con que se realizan las actividades que producen renta, algo que ya está contenido en la definición que aparece en el párrafo anterior. El caso que toma es la enajenación de un automóvil:

“Si fueran rentas las ganancias de capital no habría sido menester regularlas en forma separada con un impuesto único, ya que habrían sido absorbidas por la reglamentación general aplicable a las rentas.

(...) En consecuencia, la diferencia lograda en la enajenación de automóviles, si es ocasional, es decir, si la obtiene una persona que no dedica sus actividades a la compraventa de automóviles, no constituye renta, y, a la inversa, si una persona hace su oficio o profesión de la compraventa de automóviles, estas diferencias son tributables, porque se trata de un comerciante de automóviles” (Ibídem, p. 91).

Esta enajenación ocasional requiere ser gravada porque el capital de una persona puede apreciarse considerando el tiempo transcurrido desde que lo adquirió, por lo que el valor al momento de que se lo transfiera a otra persona sería mayor al que originalmente tenía el bien raíz, la pertenencia minera o las acciones, sin considerar los cambios que puedan atribuirse a la inflación.

Una reforma tan novedosa genera muchas expectativas sobre sus efectos. Sin embargo, Alberto Cuevas señala que en definitiva este impuesto nunca llegó a aplicarse (2014, p. 7). En base a los datos que aparecen en *La República en cifras*, en el apéndice del capítulo 3, podemos decir que esta afirmación es cierta, y que el resultado de este impuesto sobre la tributación total es decepcionante. Durante el gobierno de Frei Montalva, el año que más recaudó fue en 1970 (Allende asumió a fines de ese año), y aun así el monto recaudado corresponde tan solo al 0,08% del total de ingresos tributarios de ese año. Su aporte debemos valorarlo por haber dado pie a la discusión sobre otras formas de tributación más que por sus resultados monetarios.

En conclusión, la época de Alessandri podemos calificarla como de un intenso trabajo legislativo en materia impositiva, que modernizó el sistema tributario nacional, luchó contra la evasión al mismo tiempo que frenó la constante alza de las tasas.

Reformas tributarias en el periodo de Eduardo Frei Montalva

La administración de Eduardo Frei Montalva gozaría de la modernización hecha por el gobierno anterior, sin quedarse atrás en emprender nuevas reformas. Más allá de los constantes recargos, que son la tónica constante en materia de impuestos, se han seleccionado aquellos hitos que modificaron aspectos importantes del sistema, entre los que encontramos:

- Ley 16.250 (1965): que modificó varias leyes tributarias y estableció un impuesto a la renta mínima presunta.
- Ley 16.466 (1966): que incorporó el impuesto a los servicios.

- Ley 17.073 (1968): que derogó las exenciones del impuesto global complementario y creó el impuesto al patrimonio.

La revisión de las reformas de Frei puede parecer menos extensa que las de Alessandri, pero eso se debe a que en el periodo anterior fue necesario remitirnos al estado del sistema tributario durante la presidencia de Carlos Ibáñez del Campo, hablar brevemente del contexto internacional y explicar conceptos sin los que no se podían comprender las reformas. Pero ambos periodos son igualmente importantes, y los conceptos ya explicados con anterioridad permitirán que se use menos espacio en la explicación del periodo de Frei Montalva.

La ley 16.250 reajustó los sueldos y salarios de los sectores público y privado, además de incluir en su título IV un Plan Social de realización inmediata. En el artículo 95 se explica que “con el propósito de acelerar el desarrollo de un plan que incorpore a las poblaciones y a los sectores más necesitados del país a las condiciones mínimas indispensables de vida, destínense (sic) las sumas que a continuación se indican a los fines que se señalan”. La lista de fines es larga y variada, e incluye programas educacionales, construcción de habitaciones para obreros y campesinos, instalaciones de agua potable y alcantarillado, equipamiento para talleres de artesanos, mejoras en centros de salud y un aporte para que la CORFO ejecute un programa de inversiones de desarrollo industrial, minero, agropecuario y de energía. La ley ofrece un conjunto más completo que proyectos anteriores, ya que no solo se ocupa del reajuste de sueldos y salarios, sino que también de crear empleos y de mejorar todas las condiciones de vida que rodean al sector asalariado. El mensaje presidencial adjunto a esta ley expresa: “Si no se abordan en conjunto las materias que someto a vuestra consideración, a poco andar, veremos que una vez más los reajustes de salarios se convierten en una ilusión, que se desvanece frente a un alza de precios, al estancamiento de la actividad económica y de la producción y a la desocupación” (Historia de la ley 16.250, p. 12).

Ya en el título V de la ley se habla de cómo se obtendrá el financiamiento para tan vasto plan. En primer lugar, se elevan las tasas correspondientes al impuesto sobre timbres, estampillas y papel sellado, el cual abarca un gran número de trámites administrativos que

no es menester reseñar acá. La ley 12.120 de 1956, sobre el impuesto a la compraventa, también se vio modificada, subiéndose las tasas referentes a combustibles y productos azucarados (artículo 101). Los impuestos contenidos en la ley de impuesto a la renta se pagarían reajustados en un 50% de la variación que haya experimentado el índice de precios al consumidor (artículo 104), mientras que el impuesto adicional tuvo un recargo de un 25% durante el año tributario de 1965 (artículo 99).

Sin embargo, lo más llamativo de la ley 16.250 es que en sus disposiciones transitorias crea un impuesto a la renta mínima presunta³, que se acerca cada vez más a una definición más pura de lo que es un impuesto patrimonial. En su artículo 1 establece que:

“Las personas naturales estarán afectas durante los años tributarios de 1965, 1966 y 1967 al siguiente impuesto sobre la renta mínima presunta: se presumirá de derecho que una persona disfruta anualmente de una renta equivalente al 8% del valor del capital que haya poseído al 31 de octubre de 1964. La renta que así se determine estará afectada a la siguiente escala de tasas (...)”

A continuación, aparece una escala progresiva que avanza desde una tasa del 20% hasta un 35%, dejando exenta a las rentas que no excedan a 1.300 escudos. Dentro de los bienes que integran el patrimonio del contribuyente, y sobre los que se presume una renta, se consideran bienes raíces, muebles, cuotas o derechos en comunidades o sociedades, acciones, créditos o cualquier otro derecho susceptible de apreciación pecuniaria (artículo 2 transitorio).

Según Ítalo Paolinelli, este tributo es de tipo patrimonial ya que se trata de un “gravamen que afecta al patrimonio de manera global, y por el solo hecho de poseerlo” (s/fecha, p.7). Es distinto a lo que sucede con los impuestos a las herencias o al impuesto territorial, ya que estos, a pesar de tener en consideración el patrimonio de las personas, no

³ Para este apartado se considera una versión posterior de la ley 16.250. Tres meses después a la publicación de esta ley, se publicó la ley 16.282, la cual subió la tasa del impuesto de un 6 a un 8%, entre otras disposiciones. Es pertinente usar esta última versión porque es finalmente la que se aplicó y porque no es tan lejana temporalmente.

se fundamentan solo en su posesión. Las herencias están vinculadas al fallecimiento de una persona, mientras que el impuesto territorial afecta a los bienes raíces y va en beneficio municipal, para financiar los servicios públicos de la comuna en la que se vive y de los cuales quien habita en ella también hace uso. Además, ninguno de los dos tiene un carácter global (Ídem). Otro aspecto que diferencia a un impuesto al patrimonio de un impuesto a las herencias es que este último, lógicamente, solo se cancela una vez, mientras que el primero puede gravar el capital en distintos momentos de la vida de quien lo posee. También es distinto al impuesto a las ganancias de capital del periodo de Alessandri, ya que éste gravaba el mayor valor percibido en la enajenación de bienes raíces, pertenencias mineras, acciones en una sociedad de personas a alguien externo a la sociedad, etc... Es decir, se cobraba al momento de la enajenación. El impuesto de Frei se acerca más aún a la idea de un impuesto al patrimonio, gravándolo por el solo hecho de poseerlo. Además, se está asumiendo que todo capital genera renta y, por ende, aumenta y se reproduce con el tiempo. Este es un matiz más sofisticado que no estaba presente hasta esta reforma, ya que el impuesto a la renta de primera categoría se aplicaba sobre la renta efectiva que el contribuyente lograba acreditar. El impuesto de primera categoría se complementó con el impuesto transitorio a la renta mínima presunta durante los años que estuvo vigente éste último.

Sin embargo, no es conveniente tratar a este tributo como uno de tipo patrimonial, ya que la tasa del impuesto sigue recayendo sobre la renta que produce el capital y no sobre el capital en sí mismo. Aunque asuma que por su mera existencia este capital produce rentas, para entrar completamente en la categoría de un impuesto patrimonial, tendría que gravarse el patrimonio y no la renta presunta que se le atribuye. La línea divisoria es bastante delgada y da para confusiones. Pero para esta investigación lo que importa es el criterio de la OCDE, y esta organización clasifica a los impuestos sobre rentas presuntas junto a los otros impuestos a la renta, mientras que los tributos patrimoniales se clasifican en conjunto con otros impuestos sobre la propiedad (Véase: OECD, 2017, p. 288, en especial la definición de *impuestos recurrentes sobre la riqueza neta*).

Pasando a la justificación para establecer impuestos sobre una renta presunta, uno de los argumentos que suele esgrimirse es que puede incentivar a los capitales poco productivos,

ya que para alguien que obtenga un alto rendimiento de su capital en un año dado, muy por sobre la tasa del impuesto, pagarlo no significará un gran sacrificio. Pero para alguien que tiene un bajo rendimiento, el pago del impuesto se puede transformar en una pesada carga. Piketty advierte que este argumento no es del todo certero, ya que “el rendimiento del capital no refleja únicamente el esfuerzo y el talento del poseedor de la riqueza. (...) La dimensión del rendimiento individual es en gran medida imprevisible y caótica, y depende de todo tipo de choques económicos que afectan a unos y a otros” (2014, p. 588). Por un hecho fortuito, una empresa podría estar teniendo pérdidas o acercándose a la quiebra, y el cobro del impuesto empeoraría aún más su situación. Para la tramitación de esta ley, el ejecutivo no tenía en mente contrarrestar las situaciones en las que el cobro del impuesto sobre una renta presunta se tornara injusto, pero volveremos a este tópico más adelante, cuando se vean los cambios que trajo la ley 17.073.

El segundo hito tributario seleccionado es la ley 16.466, que (manteniendo el mismo número) modificó el texto completo de la ley 12.120 de 1956, sobre impuesto a las compraventas, incorporando un impuesto a los servicios en su título II, con una tasa general del 15%. El texto fija algunas tasas distintas a la general en el caso de ciertas actividades (artículo 16). Por ejemplo, quedaron bajo una tasa del 6% los servicios inherentes al giro de hospitales, lavanderías, tintorerías, sastrerías, peluquerías, establecimientos de baños y piscinas de libre acceso al público, y el transporte aéreo y marítimo dentro del país. Los ingresos percibidos por los bancos quedaron bajo una tasa especial del 22,5%. En el artículo 19 se enumeran muchas exenciones a este impuesto, entre las que destacan las actividades artísticas, tales como la representación de obras de teatro, conciertos, ballet, espectáculos folklóricos y circos, así como los espectáculos deportivos. El incluir a los servicios dentro del impuesto a la compraventa abría una importante fuente de tributación para el Estado que se mantiene hasta el día de hoy, pero bajo las disposiciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Habiendo llegado a este punto, la tramitación del tercer hito tributario del periodo ofrecía algunas complicaciones, vinculados con la desaceleración de la economía. En el mensaje presidencial adjunto a la ley 17.073, el Ejecutivo reconoce estar ante una dicotomía:

“La obligación, por una parte, de mantener los programas en ejecución dentro del contexto de la política económica social que se ha llevado adelante en los años anteriores, y, por otra parte, la de reactivar el proceso económico en términos de elevar la tasa de crecimiento del producto a un 5% en el próximo año, ha requerido precisar con la mayor exactitud y realismo la posibilidad de lograr con recursos internos los propósitos señalados” (Historia de la ley 17.073, p. 1).

Para reactivar el crecimiento económico, incluso se había pensado en la posibilidad “de no prorrogar algunos gravámenes que fueron concebidos con carácter transitorio. Sin embargo, la situación presupuestaria para el año 1969 (...) obliga a mantenerlos” (Ídem). Una vez que se aumenta el gasto público es difícil volver atrás sin provocar un grave descontento de la población y una crisis política que puede acarrear el descrédito del gobierno. Con los gravámenes transitorios a los que se hace mención, el mensaje se refiere al impuesto a la renta mínima presunta y a los constantes reajustes de las tasas de otros impuestos. Derogarlos habría dejado al gobierno en la compleja situación de no encontrar otra fuente de financiamiento, ya que reducir el gasto público no era una opción.

Mas el Ejecutivo consideró que el sistema tributario del país se había vuelto asfixiante sólo para un grupo de contribuyentes, que hacían un mayor aporte a los fondos fiscales. Uno de los peores defectos del sistema es que se había acumulado un sinnúmero de exenciones y franquicias a algunos contribuyentes, los que terminaban en una posición mucho más cómoda que los demás ciudadanos. En el mensaje presidencial también se hacía alusión a esta idea: “El otorgamiento indiscriminado de tales franquicias ha redundado en un deterioro del sistema tributario común, creándose áreas de privilegio que contrastan con la carga cada vez más pesada que se impone sobre sectores que no gozan de franquicias” (Ídem, p. 2). El informe adjunto de la Comisión de Hacienda estimó en cerca de 1600 las disposiciones legales que incluyen franquicias diversas, considerando que algunas se habían tornado injustas y desproporcionadas (Ídem, pp. 13-14). La estrategia del gobierno, por tanto, ya no consiste en elevar tasas, crear nuevos impuestos o luchar contra la evasión, sino que eliminar las incontables exenciones que se habían acumulado. De todos modos, existían

algunas franquicias que era conveniente mantener, las cuales salen detalladas en el artículo 1 de la ley 17.073. Por ejemplo, las actividades vinculadas con viviendas económicas siguieron exentas de impuestos, así como las indemnizaciones y asignaciones pagadas a empleados y obreros con motivo de su retiro de una empresa, entre otras disposiciones.

El título II de esta ley creó un impuesto patrimonial, que, según el Ejecutivo, viene a reemplazar los ingresos que producía el impuesto a la renta mínima presunta de la ley 16.250. Éste último tenía un carácter transitorio, dependiendo de la tramitación parlamentaria para decidir si es que se prorrogaba para los años posteriores. Se siguió gravando al patrimonio por el solo hecho de poseerlo, pero la diferencia fundamental es que ahora el impuesto recayó directamente sobre el patrimonio, una vez deducidas las deudas de la persona.

En el caso del impuesto sobre la renta mínima presunta, como se trataba de un impuesto transitorio, el Ejecutivo pudo establecer una escala progresiva con tasas elevadas, pero como el impuesto patrimonial tenía un carácter permanente, las tasas debían rebajarse. La nueva escala tenía una tasa mínima del 1% y una máxima del 2%. Esta disminución puede resultar sorprendente si se compara con el impuesto a la renta mínima presunta, cuya tasa máxima era del 35%; pero como este 35% no se aplicaba directamente al patrimonio, sino a una renta mínima presunta del 8% sobre el patrimonio, la tasa máxima que se aplicaba finalmente al patrimonio era de 2,8%, equivalente al 35% del 8% establecido como renta mínima presunta. En base a esto podemos afirmar que la tasa máxima del 2% de la nueva ley 17.073 era menor, pero no tan excesivamente menor como parece a primera vista.

Un tema que estaba contemplado en el impuesto transitorio de la ley 16.250, y que el nuevo impuesto patrimonial de la ley 17.073 mantenía, era la deducción del 50% del global complementario con respecto al monto del impuesto que el contribuyente debía pagar, ya que, a juicio del Ejecutivo, esto implicaba “un elemento positivo para marginar o reducir la tributación de aquellos sectores de asalariados y pequeños comerciantes e industriales, personas naturales o socios que son los que contribuyen en mayor medida en el Global Complementario” (Ibídem, p. 3).

El título IV de la ley 17.073 incluye una serie de modificaciones a la ley de impuesto a la renta, de las cuales solo se rescatará un cambio a la tributación de los bienes raíces agrícolas explotados por sus propietarios o usufructuarios que no conformasen una sociedad anónima. Ahora se presumiría que la renta de dichos bienes era igual al 10% de su avalúo fiscal. El Ejecutivo justifica esta medida de la siguiente forma: “(Este sistema) significará positivas ventajas de simplificación tributaria y terminará también con la relativa incertidumbre que se cierne actualmente sobre este sector contribuyente” (Ídem).

Sin embargo, continuó pendiente un problema que se mencionó con anterioridad y que fue la razón para tomar este cambio a la ley de impuesto a la renta en vez de todos los demás que se hicieron: se mantuvo el riesgo de castigar a aquellos contribuyentes que obtuvieran menor renta en un año tributario determinado, por razones que nada tienen que ver con su esfuerzo y talento personal. El Ejecutivo insistió en el argumento de premiar a quienes más se esforzaran. Lo que se buscaba era “estimular al propietario eficiente y constituir al propio tiempo una sanción para el ineficiente, al cual se haría tributar de todos modos por una renta que se supone ser un término medio aceptable” (Ibídem, pp. 17-18). En el único punto que la ley estuvo dispuesta a ceder fue en el caso de desastres naturales, aunque quedando a criterio del Presidente:

“Se consulta, además, agregar una disposición del Art. 3º de la Ley N° 16.282 que permita al Presidente de la República rebajar las presunciones de renta de los bienes raíces tanto agrícolas como urbanos, ubicados en las zonas de sismos u otras catástrofes. Esta facultad introduce un elemento de necesaria flexibilidad en el rígido sistema de presunciones de renta” (Ibídem, p. 3).

Cabe señalar que a pesar de que este método de presunción de renta aparece en el párrafo correspondiente a la primera categoría del impuesto a la renta, no era importante para este tipo de tributación, sino que para el cálculo del impuesto global complementario y del adicional. De hecho, salvo en el caso de las sociedades anónimas, la ley 17.073 declaró que las rentas de bienes raíces del propietario o usufructuario de los mismos quedaban exentas del impuesto de primera categoría. Esto “no es otra cosa que el reconocimiento del hecho

que normalmente no se produce el cobro del impuesto de primera categoría debido al crédito contra éste por concepto de contribución territorial” (Ídem).

Por último, la ley 17.073 también facultó al Presidente de la República para crear el Rol Único Tributario (artículo 13), lo cual se concretaría en el DFL 3 de 1969. Esta medida permitió tener un mayor control y fiscalización sobre los contribuyentes, perdurando en el tiempo hasta el día de hoy.

Reformas tributarias en el periodo de Salvador Allende Gossens

El periodo de Salvador Allende contrasta con las grandes reformas que se hicieron en las dos administraciones anteriores. Encontramos pocas reformas que puedan ser calificadas como hitos tributarios. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, hay que considerar que el gobierno de Allende estatizó muchas empresas para crear el Área de Propiedad Social, incluyendo también a la banca privada, por lo que la estrategia del ejecutivo habría sido aumentar sus ingresos y su participación en la economía por este medio en vez de recurrir a reajustes impositivos. Las nuevas empresas estatales generaban dividendos que se contabilizaban como ingresos no tributarios.

Por otro lado, abrir una arista que modificara el sistema impositivo fue un riesgo que el gobierno de la Unidad Popular no estaba dispuesto a correr, considerando la fuerte aversión a la administración de Allende que ya existía entre los sectores más pudientes de la sociedad. Frente a las grandes reformas que se estaban emprendiendo en otras áreas, se dejó descansar por el momento el ámbito tributario, aunque no del todo, ya que se pueden mencionar dos reformas de importancia, que atañen a los impuestos indirectos:

- Ley 17.828 (1972): que terminó con el ‘efecto cascada’.
- Ley 17.940 (1973): que elevó el impuesto a las compraventas para bienes suntuarios.

En la aplicación del impuesto a las compraventas se producía un ‘efecto cascada’ que elevaba el precio de los bienes. Se dice que se produce este efecto cuando un mismo bien es

gravado en distintas etapas de su comercialización, aplicándose el impuesto cada vez que se hace una transacción. Esto es evidentemente nocivo para el consumidor final, que debe pagar un precio que incorpora todos los cobros sucesivos del impuesto, pero también

“incentivaba la integración vertical de las empresas, ya que de esa forma evitaban los altos costos que les significaba soportar el impuesto a las compraventas y, que a la postre, ese incentivo solo terminaría perjudicando la productividad de las empresas nacionales, desalentando además su especialización” (Escalona, 2014, p. 22).

La integración vertical implicaba complejidades administrativas, jurídicas y económicas difíciles de superar para las empresas más pequeñas, acarreando consecuencias negativas para la desigualdad (Ídem). En la ley 12.120⁴ sobre impuesto a las compraventas, se establecía en su artículo 1 que la tasa de este impuesto era del 6% sobre el precio o valor en que se enajenasen las especies respectivas. La ley 17.828 de 1972, en su artículo 49, modificó este primer artículo de la ley 12.120, especificando que las compraventas “pagarán un impuesto del 17,5% sobre el precio o valor en que se enajenen las especies respectivas, cuando el vendedor o tradente sea el productor de los bienes”, y más adelante agrega que las ventas “efectuadas a los consumidores, estarán afectas a una tasa del 4%”. Es decir, se gravaba solo dos instancias de la comercialización: la primera venta efectuada por los productores (o importadores) del bien y la venta final hecha al consumidor o usuario. El bien llegaba al consumidor final recargado en un 21,5%, independientemente de todas las fases que haya atravesado en su comercialización, acabándose así el nocivo ‘efecto cascada’.

En junio de 1973 se publicó otra ley que modificó el impuesto a las compraventas, esta vez elevando las tasas para los bienes de lujo. Se trata de la ley 17.940, que en su artículo 40 (n°7) sustituyó la tasa de 17,5% que debía pagar el productor o importador en la primera venta, por una tasa del 20% en el caso de artículos de ónix y de otras piedras semipreciosas, muebles finos, motores marinos fuera de borda, vajillas y cuchillerías finas, implementos para esquiar, persianas y cortinas metálicas, papeles murales, entre otras muchas especies.

⁴ Se toma la versión de la ley 16.466, que fue seleccionada como el segundo hito tributario durante el gobierno de Frei, y que modificó el texto completo de la ley 12.120, manteniendo el mismo número.

La tasa se sustituía por una del 50% en el caso de artículos de oro, plata, platino, cristal y marfil, máquinas fotográficas y filmadoras importadas, obras de arte de autores extranjeros, pieles finas, tapices y alfombras importadas, yates, etc. La ley 12.120 ya contemplaba un impuesto a los bienes suntuarios (artículo 1), pero la tasa no subía de un 20%.

Reclasificación de los impuestos según los estándares de la OCDE

Ya revisadas las principales reformas de la época, queda evaluar si es que tales reformas se tradujeron en un sistema tributario más progresivo o si los resultados no fueron los esperados. Tal como se dijo en un comienzo, el criterio escogido para reclasificar los impuestos es el utilizado por la OCDE. Lo primero que hay que señalar con respecto a este sistema de clasificación es que, al igual que otros sistemas internacionales⁵, usa como criterio la base sobre la que recae el impuesto. En este sentido, no miden qué sector de la economía colabora más a la recaudación tributaria. Por ejemplo, no es importante si en un determinado país se encuentra sobredimensionado el sector ganadero, agrícola, minero, silvícola o cualquier otro, conformando una buena parte de los ingresos del gobierno. Lo que toman en consideración estos sistemas es sobre qué se está aplicando el gravamen, si toma la forma de un impuesto a la renta, si se cobra al momento de pasar por la aduana como un impuesto a las exportaciones, si recae sobre la propiedad de un determinado yacimiento minero, o si el gobierno cobra por otorgar un permiso para realizar la actividad ganadera, etc. Debido a esto, se pierde de vista si un país en particular se ha vuelto monoprodutor y depende mucho de un sector de su economía, o si las empresas más importantes de ese sector están en manos de capitales extranjeros. Lo que importa para generar una estadística comparable es qué tipo de impuesto se aplicó a ese sector. Sin embargo, en el caso de Chile, a partir de 2006, la OCDE ha incorporado un impuesto minero dentro de los impuestos que gravan las rentas, las utilidades y las ganancias de capital de las sociedades, pero algunos años los montos son tan bajos que ni siquiera alcanzan el 1% de la recaudación tributaria total, por lo que no es seguro

⁵ Véanse el *Sistema de Cuentas Nacionales* (SCN 2008), el *Sistema Europeo de Cuentas* (SEC 1995) y el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del FMI (MEFP 2001).

qué es lo que está incorporando este impuesto y no nos permite hacer un análisis comparativo⁶.

La estadística sobre cuentas fiscales que aparece en el apéndice del capítulo 3 de *La República en cifras* divide los ingresos de manera general en impuestos directos, indirectos y sobre los recursos naturales mineros. En este último caso, el criterio de clasificación obedece a si el impuesto recae o no sobre este sector económico, pero como se requiere generar una estadística uniforme, se debe desglosar esta categoría y reclasificar los impuestos ahí agrupados según la base sobre la que recae el tributo. De todos modos, durante nuestro periodo de estudio, la minería tributaba principalmente según la renta de las empresas del rubro, por lo que la reclasificación no resultó compleja.

En el ANEXO 1 se ofrece la lista completa de las categorías de impuestos según la OCDE, mientras que en el ANEXO 2 está el detalle de la reclasificación de los impuestos que aparecen en *La República en cifras* según estas categorías. Cabe señalar que en la base de datos de las cuentas fiscales aparecen 163 columnas en las que se detallan los ingresos tributarios, cada una asignada a un tipo de impuesto de todos los que han existido entre 1817 y el año 2000, por lo que no se han reclasificado aquellos impuestos cuyos montos aparecen en cero o con sus celdas vacías dentro de todo el periodo de estudio de esta investigación, ya que no aportan información para la construcción de los gráficos y muchos no estaban vigentes dentro de la época. Sin embargo, llaman la atención dos columnas que aparecen en cero dentro del periodo: la “contribución territorial” y el “impuesto a las herencias y donaciones parte fiscal”. Este es el nombre que aparece en las respectivas celdas, pero pueden interpretarse como el impuesto territorial y el impuesto a las herencias que se trabajaron en las reformas que hicieron los gobiernos estudiados anteriormente, por lo que evidentemente estaban vigentes en la época. Se les ha reclasificado de todos modos en el ANEXO 2, considerando la falta de montos atribuidos a estos impuestos como una falla estadística de la fuente, que no nos permitirá comparar cómo se comportaron estos tributos en relación a los estándares de la OCDE.

⁶ La tabla completa con los ingresos tributarios de Chile según los criterios de la OCDE, se encuentra disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REVCHL>

Pasando a la reclasificación propiamente tal, y como ya se había mencionado en el apartado sobre las reformas del gobierno de Frei, el impuesto a la renta mínima presunta quedó dentro de la categoría 1110, ya que en definitiva recae sobre la renta de las personas naturales y no directamente sobre su patrimonio. En el caso del impuesto patrimonial, le corresponde la categoría 4210 por cobrarse sobre la riqueza neta de las personas naturales.

Una columna que especialmente presentó dificultades al momento de asignarle una categoría, fue una titulada “impuesto bienes inmuebles parte fiscal”. Esta columna se desglosaba en otras que la componían, entre las que aparecen una contribución general de caminos y puentes, otra por concepto de alcantarillado, un impuesto sobre terrenos eriazos, etc. Lamentablemente, solo aparecen los nombres de los impuestos que componen la categoría, sin saber qué montos aporta cada uno, por lo que se hacía difícil catalogar esta columna dentro de una de las clasificaciones de la OCDE. Sin embargo, entre los tributos que la componían estaba la parte del impuesto a la renta de primera categoría que se aplicaba sobre los bienes raíces. Aunque lo ideal sería conocer los montos de cada subcategoría, es de suponer que este impuesto es más importante que los otros que son más específicos. La OCDE establece que cuando

“se sabe que la mayor parte de las entradas procedentes de un grupo de impuestos (...) proviene de impuestos de una categoría o una partida particulares, pero algunos de los impuestos del grupo cuya cuantía no puede determinarse con exactitud pueden clasificarse en otras categorías o partidas: las entradas se consignan en la categoría o partido a la que pertenezcan la mayoría de ellas” (2017, p. 284).

Por esta razón, considerando que el impuesto de primera categoría hace el mayor aporte, se ha catalogado la columna en cuestión dentro de la categoría 1210 de la OCDE⁷.

⁷ Se sabe que el impuesto de primera categoría referente a los bienes raíces es cancelado en su mayor parte por sociedades anónimas y no por personas naturales en base al análisis de la ley 17.073 en el periodo de Frei Montalva, por lo que la categoría 1210 de la OCDE resultaba más adecuada que la 1110, ya que ésta última engloba a las rentas y utilidades de personas físicas.

Otra columna que ofreció dificultades fue una llamada “impuesto a los servicios”. A simple vista podría haberse clasificado en la categoría 5113 (impuestos generales sobre bienes y servicios), pero al ver el desglose de los tributos incluidos dentro de esta columna se aprecia que en realidad se consideraron servicios específicos, tales como primas de seguros, encomiendas postales, peajes, turismo, etc... por lo que finalmente se clasificó esta columna en la categoría 5126 (impuestos sobre servicios específicos). Solo los servicios de gas y electricidad podrían ir en otra categoría (la 5121), ya que la OCDE considera a las fuentes de energía como bienes y no como servicios. Sin embargo, no conocemos el monto específico de estas subcategorías, y su aporte se pierde entre el de todos los demás servicios específicos.

Los ingresos provenientes de la ley reservada 13.196 han quedado en la partida 6100, junto con los otros impuestos pagados por empresas de los cuales desconocemos la base sobre la que recae el tributo. Actualmente sabemos que se trata de un aporte que hace la minería del cobre a las Fuerzas Armadas, pero no contamos con el texto original de 1958 para conocer la base imponible.

Tras concluir la reclasificación, las categorías 2000 y 3000 quedaron vacías. En la primera de ellas, la OCDE agrupa “todos los pagos obligatorios que confieran un derecho a recibir una prestación social futura” (Ibídem, p. 285). Estos pagos son considerados impuestos porque la magnitud de dichas prestaciones no guarda relación directa con el monto cancelado por el contribuyente. En *La República en cifras* no aparece ninguna referencia a los aportes que hacen las personas a la seguridad social, entendiendo dentro de ésta prestaciones por seguro de desempleo, reembolsos de gastos médicos, pensiones por jubilación o invalidez, entre otras. Ni siquiera hay una referencia a este ámbito entre los ingresos no tributarios, por lo que debió considerarse un área separada de las cuentas fiscales en general. Por su parte, la partida 3000 “cubre los impuestos satisfechos por los empleadores, los empleados o los trabajadores por cuenta propia, ya como una proporción de la nómina, ya como una cantidad fija por persona, que no confieren derechos a prestaciones sociales” (Ibídem, p. 287). La OCDE da algunos ejemplos, como la aportación al seguro

nacional del Reino Unido y el impuesto sobre la nómina de Suecia, sin que podamos encontrar nada similar dentro del sistema tributario chileno de la época.

Evaluación final del periodo

Para partir con esta evaluación, se requiere nuevamente establecer el tamaño del Estado dentro de la economía del periodo. No se seguirá la metodología de Piketty que se aplicó en un comienzo, ya que la mayoría de los estudios con respecto al tema no usan el procedimiento más meticuloso de medir los ingresos tributarios con respecto al ingreso nacional, sino que solo usan el PIB. Como lo que interesa en esta sección final es poder comparar con el Chile actual, se seguirá este último procedimiento. En la Tabla 2 se han tomado algunos años del periodo: 1958, por ser el punto inicial de éste; 1965, por ser un año intermedio y porque en el gráfico 3 se había concluido preliminarmente que en él los impuestos directos lograron su mayor participación; y el año 1970, por ser el último año del gobierno de Frei Montalva. No se considerará el periodo de Allende para esta evaluación final, ya que, como se ha visto, la creación del Área de Propiedad Social puede distorsionar la importancia relativa de los ingresos tributarios.

Tabla 2: Participación del Estado dentro del PIB

	Año	Ingresos tributarios como % del PIB
Chile	1958	13,5
	1965	17,5
	1970	18,6
	2015	20,6
Promedio OCDE	2015	34,3

Fuentes: elaboración propia, en base a *La República en cifras* (series de datos de los capítulos 1 y 3) y *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* (OECD, 2017, gráfico 1.1).

Como se aprecia en la tabla, el Estado creció dentro del periodo, abarcando una proporción cada vez más amplia de la producción del país. Esto sin duda era un avance para la época, pero si se compara con el tamaño que tenía el Estado chileno en el año 2015, se puede afirmar que faltó un poco para alcanzar los niveles que se manejan en la actualidad. El

18,6% que se logra en 1970 está dos puntos porcentuales por debajo del 20,6% de 2015, e incluso está muy por debajo del 34,3% que tienen en promedio los países de la OCDE actualmente.

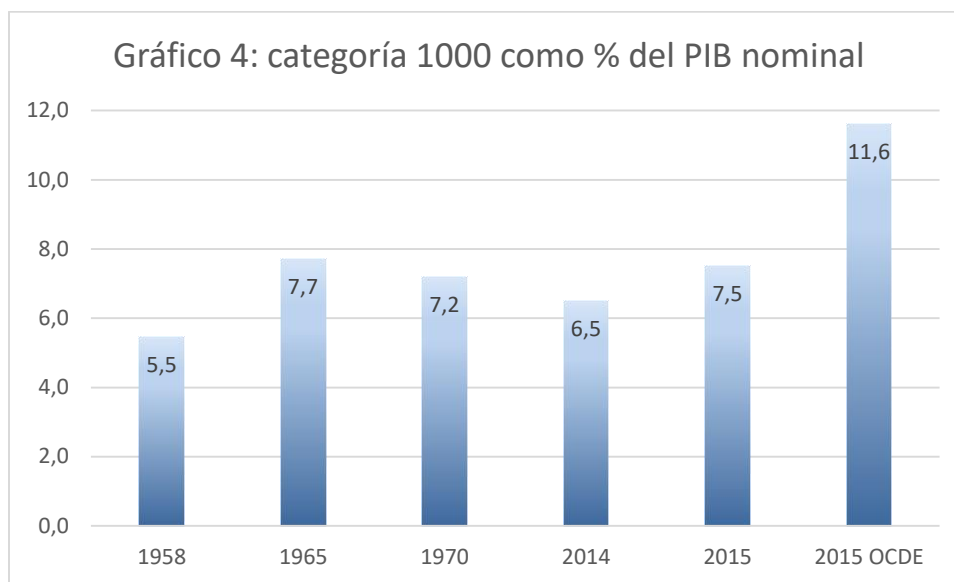
Se suele considerar, que a mediados del siglo XX, el Estado chileno era mucho más grande del que existe luego de la Dictadura Militar, responsabilizando a ésta y a la aplicación del sistema neoliberal del rol secundario al que ha quedado relegado el Estado dentro de la economía. Pero al analizar lo que nos dicen las cifras, el Estado era incluso un poco más reducido si lo que se considera es la recaudación tributaria. No se debe olvidar que este no es el único aspecto que concierne al Estado, y a pesar de que en esta materia éste fuese más pequeño, en otras el Estado tenía una gran presencia, ya sea como poseedor de empresas estratégicas para la economía nacional o como protagonista en la aplicación de planes de desarrollo económico.

Ya establecida la magnitud de la recaudación tributaria, hay que evaluar cómo se componía. Al no contar con las cifras recaudadas por los impuestos comprendidos dentro de las categorías 2000 (contribuciones a la seguridad social) y 4000 (impuestos sobre la propiedad), no podemos comparar éstas con los estándares actuales. Es más, esta falta nos impide medir las otras categorías con respecto a la recaudación tributaria total, ya que las categorías 2000 y 4000 sí están incluidas en la medición de la OCDE. Resulta más comparable medir la importancia relativa de las categorías 1000 (impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital) y 5000 (impuestos sobre los bienes y servicios) con respecto al PIB nominal de cada año⁸. En términos generales, se puede afirmar que la categoría 1000 agrupa a los impuestos directos, a excepción de los que recaen sobre la propiedad, mientras que la categoría 5000 agrupa a los indirectos.

En el gráfico 4 se muestra la cantidad del PIB de la que se apropian los impuestos de la categoría 1000 para los años seleccionados. El periodo parte con un exiguo 5,5% que tiene una importante alza hacia 1965, lo que nos permite afirmar que la modernización llevada a

⁸ Los montos de la recaudación de cada impuesto del apéndice del capítulo 3 de *La República en cifras* están expresadas en pesos de cada año, por lo que es más exacto usar el PIB nominal.

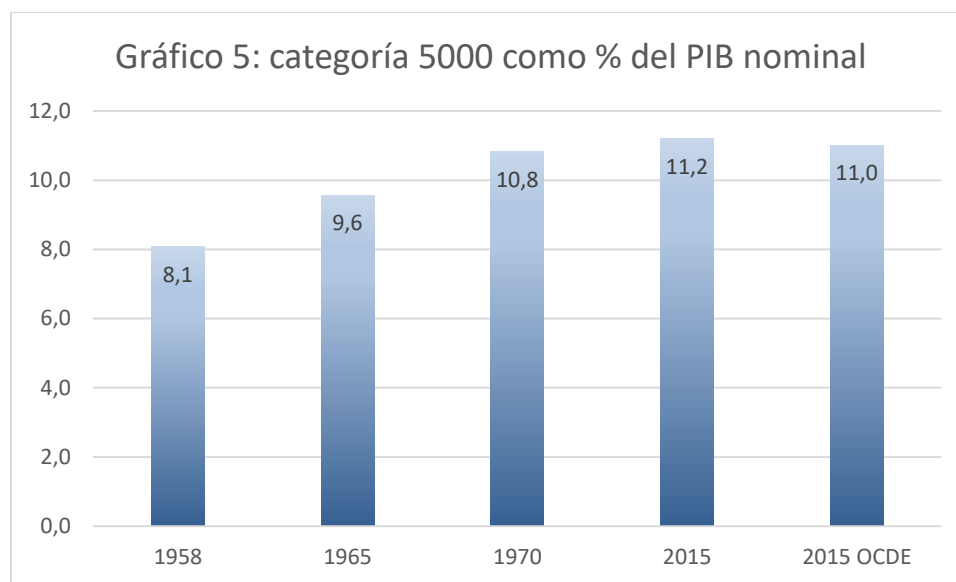
cabo por el gobierno de Alessandri al sistema tributario chileno tuvo efectos positivos. Cabe recordar que dentro de sus reformas se reestructuró el Servicio de Impuestos Internos, se modificó completamente la ley de impuesto a la renta y se luchó contra la evasión.



Fuente: elaboración propia, en base a *La República en cifras* (series de datos del capítulo 1 y apéndice del capítulo 3) y *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* (OECD, 2017, cuadro 4.2). La cifra para 2014 se encuentra en *Revenue Statistics - OECD countries: comparative tables*, disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

En los países de la OCDE, el promedio que recaudan los impuestos de la categoría 1000 corresponde actualmente al 11,6% del PIB, pero llegar a esos estándares sería una meta muy ambiciosa, y a pesar de que se puede tomar como un modelo a seguir, no hay que subestimar los logros de las décadas estudiadas. Para el año 1970 hay una leve baja, pero no se llega a caer por debajo del 7%, por lo que sigue siendo un buen indicador, similar al 7,5% correspondiente al año 2015. Para el estudio de esta categoría se ha decidido incluir la cifra del año 2014, ya que la baja en el precio del cobre durante 2015 podía distorsionar el análisis. Sin embargo, esta baja en el principal sector de la economía chilena no implicó una reducción de la recaudación tributaria dentro de la categoría 1000, lo que habla bien de la economía nacional, que no necesariamente se desploma cuando los mercados internacionales no son favorables para el precio del metal rojo.

En cuanto a la categoría 5000 (gráfico 5), ésta también aumentó su recaudación dentro de la época, subiendo en 2,7 puntos porcentuales entre 1958 y 1970. Es preciso recordar que en 1966 se incorporaron los servicios al impuesto de las compraventas, mediante la ley 16.466, lo que contribuyó al aumento de esta categoría hacia 1970, sin que se presente esa leve caída que hubo en la categoría 1000.



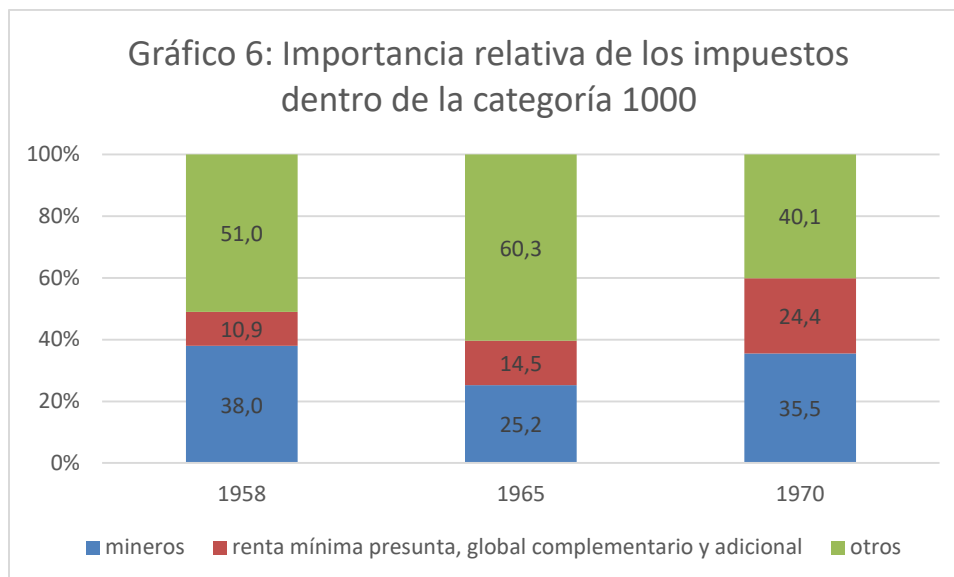
Fuente: elaboración propia, en base a *La República en cifras* (series de datos del capítulo 1 y apéndice del capítulo 3) y *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* (OECD, 2017, cuadro 4.2).

La recaudación alcanza los estándares actuales, tanto de Chile como de los países de la OCDE, que son bastante similares. Pero llegando a este punto existe un escollo en el que es preciso detenerse. En el marco teórico establecido al comienzo de esta investigación se señaló que los impuestos directos resultan más progresivos que los indirectos. De hecho, como se ve en el gráfico 4, los primeros se apropian de una buena parte del PIB en los países pertenecientes a la OCDE. Pero en base a la información proporcionada por este gráfico, y por el gráfico 5, tanto los impuestos de la categoría 1000 como los de la 5000 subieron en Chile dentro del periodo en estudio. Hacia el año 1965, la categoría 1000 alcanza su máxima recaudación, y hasta ese momento se puede afirmar que la ampliación del Estado y del gasto público se fundamentaba en un sistema tributario que se estaba haciendo cada vez más progresivo. Pero esa cifra máxima no se vuelve alcanzar, y en 1970, al finalizar el gobierno de Frei, se tiene que la recaudación de la categoría 1000 subió en total 1,7 puntos porcentuales

con respecto a la parte del PIB que se adjudicó en 1958. Es una cifra inferior a los 2,7 puntos porcentuales que logró apropiarse la categoría 5000 con respecto al PIB en el mismo periodo. Debido a esto, se puede decir que, a pesar de que hubo un momento en 1965 en que los impuestos directos alcanzaron mayor importancia, en términos globales el sistema tributario se estaba volviendo regresivo.

Para matizar esta conclusión, en el gráfico 6 se ofrece un análisis más a fondo de la categoría 1000 para saber si los impuestos que se pueden considerar más progresivos dentro de esta categoría elevaron su importancia relativa. No todos los impuestos de la categoría 1000 se pueden clasificar como progresivos. Por ejemplo, el impuesto a la renta que grava las rentas del trabajo (segunda categoría de la ley de impuesto a la renta según la ley 15.564) lo hace con una tasa del 3,5% a todos los sueldos y salarios que no provengan de las remuneraciones por ejercer las profesiones liberales. Es por esto que se han seleccionado los tributos de la categoría 1000 que son más progresivos⁹: el global complementario y el impuesto a la renta mínima presunta, por incorporar una escala progresiva de tasas, y el impuesto adicional, porque grava sobre todo a las empresas extranjeras con sucursales en Chile. En el gráfico 6 se aprecia que este grupo de impuestos aumentó su importancia dentro del periodo, quitándole espacio a los impuestos que recaen sobre la minería y a los otros que componen la categoría 1000. Cabe recordar que en el periodo de Alessandri el global complementario pasó a gravar tanto las rentas percibidas como devengadas, fuesen estas reinvertidas o no, y en el periodo de Frei se derogaron la mayoría de las exenciones al global complementario. Además, el año 1970 no fue un mal año para el cobre, y subió en términos absolutos tanto la recaudación procedente de la minería como la de los otros impuestos a la renta que no han sido incluidos en el grupo de los más progresivos, por lo que el aumento de la importancia relativa de este grupo no se puede atribuir a un descenso de las otras subcategorías, sino que efectivamente el monto de su recaudación se elevó más que el de las otras.

⁹ No se cuentan con datos sobre la recaudación del impuesto patrimonial, por lo que no se le incluyó en este grupo.



Fuente: elaboración propia, en base a *La República en cifras*, apéndice del capítulo 3.

De lo expuesto en el párrafo anterior, la mayor importancia que adquieren los impuestos indirectos hacia 1970, y que podría llevar a pensar que el sistema tributario se volvió más regresivo, se compensa con el mayor alcance que tienen los tributos más progresivos dentro de los impuestos que gravan las rentas, las utilidades y las ganancias de capital. En su conjunto, el Estado aumentó sus ingresos sin que el sistema tributario se tornase claramente más progresivo o regresivo.

Conclusiones

Para finalizar, es necesario volver a la hipótesis que se planteó en un comienzo y que sirvió para guiar la investigación, la cual enunciaba: “las reformas tributarias emprendidas en Chile entre los años 1958 y 1973 colaboraron a que el sistema impositivo se fuese haciendo cada vez más progresivo, debido a los intentos de promover un Estado de Bienestar de pequeñas dimensiones, más allá de los encasillamientos ideológicos”.

Después de estudiar a fondo el periodo se puede concluir que el sistema tributario chileno se perfeccionó y modernizó durante la época, haciéndose más técnico y eficiente, lo que permitió una recaudación mayor por parte del Estado, incluso acercando el nivel de recaudación de los impuestos indirectos a los estándares de la OCDE. Pero este sistema no

se volvió claramente más progresivo ni regresivo. Los mayores ingresos para el Estado sirvieron para financiar el mayor gasto social, cuyo aumento se registró en el gráfico 2. Efectivamente se logró crear un Estado de Bienestar de modestas dimensiones, más allá de los encasillamientos ideológicos. Sobre todo en el periodo de Frei se detallaron los diversos usos que se le daría a los nuevos recursos, abarcando ámbitos como salud, educación y vivienda. Sin embargo, el sistema tributario no se tornó más progresivo, por lo que no se le puede atribuir un rol relevante en la disminución de la desigualdad durante el periodo.

En la discusión bibliográfica se mencionó que una de las causas que Javier Rodríguez contempla como un factor importante en la mejora de los niveles de desigualdad es el mayor número de empleados o trabajadores de ‘cuello blanco’, tanto por la expansión de los sectores económicos donde éstos eran importantes como por el aumento de las labores administrativas dentro de cada sector. La contratación de trabajadores más calificados tuvo un importante impacto en la reducción de la brecha salarial, y fue el Estado el que más requirió de sus servicios (2014, p. 283). El financiamiento necesario para esta contratación en parte se consiguió gracias a una expansión de los ingresos procedentes de impuestos, pero como el sistema no se tornó más progresivo, no se podría considerar el aumento de los empleados fiscales como un factor que reduzca los niveles de desigualdad (al menos la parte que se vincula con la política tributaria). Otra forma de conseguir fondos para pagar los sueldos de estos empleados pudo ser el endeudamiento externo. En las series de datos del capítulo 6 de *La República en cifras* se observa que la deuda externa pública, medida como porcentaje del PIB, efectivamente aumentó durante el periodo, pasando de un 9,02% en 1958 a un 25,05% en 1970. La relación existente entre este mayor endeudamiento público y los niveles de desigualdad requerirían un estudio más a fondo, sobre todo porque esta forma de financiar el gasto público acarrea dificultades para sostenerse en el tiempo.

De todas formas, aunque las cifras de recaudación tributaria no superen a las actuales, cualitativamente las discusiones de la época resultan significativas para los debates que se dan en el presente. Desde hace algunos años se ha puesto atención a las injusticias de nuestro sistema tributario actual y a cómo la evasión y elusión merman su eficacia. El debate se ha dado en los medios de comunicación, sobre todo en el marco de las últimas campañas

presidenciales. Las posturas aún son tímidas y no se ha mencionado siquiera la posibilidad de poner un impuesto patrimonial. Mirar hacia nuestro pasado y analizar los debates que se dieron en la época estudiada en esta investigación, puede servirnos de lección y abrir aún más el debate hacia otras formas de tributación más allá de los impuestos a las rentas y utilidades, incluso gravando la riqueza neta de quienes se encuentran en la cúspide de la pirámide social.

Referencias bibliográficas

1) Fuentes consultadas:

- Biblioteca del Congreso Nacional. (s/fecha). *Historia de la ley 15.021*. Santiago, Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s/fecha). *Historia de la ley 15.078*. Santiago, Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s/fecha). *Historia de la ley 15.564*. Santiago, Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s/fecha). *Historia de la ley 16.250*. Santiago, Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s/fecha). *Historia de la ley 17.073*. Santiago, Chile.

2) Leyes (revisión online a través de la página leychile.cl):

- Decreto N°2106. (1954). Fija el texto definitivo de la ley N°8.419, sobre impuesto a la renta. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- DFL N° 190. (1960). Aprueba el código tributario. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 4.174. (1927). Del impuesto territorial. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 5.427. (1934). Establece el impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 11.575. (1954). Introduce modificaciones a la ley sobre impuesto a la renta, contenidas en el D.S. N°2.106 del 15 de marzo del presente año. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 12.120. (1956). Fija el texto de la ley de impuestos a las compraventas, permutas o cualquiera otra convención que sirva para transferir el dominio de bienes corporales muebles o de derechos reales constituidos sobre éstos. Organismo: Ministerio de Hacienda.

- Ley N° 12.861. (1958). Reajusta sueldos y jornales de los sectores público y privado y las pensiones de jubilación y montepío que indica y modifica la legislación tributaria vigente. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 13.305. (1959). Reajusta las remuneraciones de todos los empleados que prestan servicios en Chile, suplementa el presupuesto de la nación, establece nueva unidad monetaria, concede facultades extraordinarias (...). Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 14.603. (1961). Establece la asignación que indica para el personal de las fuerzas armadas y carabineros de Chile; asignación de casa para el personal con cargas de familia que no ocupe casa fiscal (...). Organismo: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ley N° 14.688. (1961). Reajusta los sueldos y salarios que indica y modifica la ley N° 7.295. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 15.021. (1962). Modifica el estatuto para los médico-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bio-químicos y cirujanos dentistas. Organismo: Ministerio de Salud Pública.
- Ley N° 15.078. (1962). Autoriza al Presidente de la República para que proceda a reorganizar los servicios que indica y modifica los decretos con fuerza de ley y las leyes que señala. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 15.564. (1964). Modifica la ley N°5.427, sobre impuestos a las herencias, asignaciones y donaciones y sustituye la ley N°8.419, sobre impuesto a la renta. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 16.250. (1965). Reajusta sueldos y salarios que indica y modifica los decretos con fuerza de ley leyes que señala. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 16.282. (1965). Fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, establece normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo de 28 de marzo de 1965 y modifica la ley N°16.250. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 16.466. (1966). Reemplaza escala de sueldos para el personal dependiente del Ministerio de Defensa Nacional modifica los D.F.L. y las leyes que señala impuestos a las compraventas y otras convenciones sobre bienes y a los servicios. Organismo: Ministerio de Defensa Nacional.

- Ley N° 17.073. (1968). Establece normas tributarias que señala. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 17.828. (1972). Reajusta, a contar del 10 de octubre de 1972, los sueldos y salarios de los trabajadores del sector público y privado; modifica las leyes que indica; otras disposiciones. Organismo: Ministerio de Hacienda.
- Ley N° 17.940. (1973). Concede mensualmente, a contar del 1° de abril del año en curso, un anticipo de reajuste a todos los trabajadores del sector público y privado; modifica las leyes que indica; otras disposiciones. Organismo: Ministerio de Hacienda.

3) Libros y artículos citados:

- Alianza para el progreso (1961). *Declaración a los pueblos de América*. Punta del Este, Uruguay.
- Angell, A. (1993). *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello.
- Cuevas, A. (2014). Evolución del régimen de tributación a la renta en Chile y la reforma de 1984. *Revista de Estudios Tributarios*, (9), pp. 9-48.
- De Cesare, C., y Lazo, J. (2008). Impuestos a los patrimonios en América Latina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, (66).
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2010). *La República en cifras*. Santiago, Chile: Universidad Católica.
- Escalona, E. (2014). Historia de los impuestos al consumo en Chile desde 1920 y al valor agregado. *Revista de Estudios Tributarios*, (10), pp. 9-49.
- Jiménez, J. (Ed.). (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Mankiw, N. (2004). *Principios de Economía*. Madrid, España: Mc Graw Hill.
- Meller, P. (1998). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello.

- OECD (2017). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8195?locale-attribute=es&>
- Paolinelli, I. (s/fecha). *El impuesto al patrimonio en Chile*. Recuperado de: http://www.ipdt.org/editor/docs/01_Rev17_IPM.pdf
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, J. (2014). *La economía política de la desigualdad del ingreso en Chile 1850-2009* (tesis de doctorado). Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- SII (s/fecha) *Diccionario Básico Tributario Contable*. Recuperado de: http://www.sii.cl/diccionario_tributario/dicc_a.htm
- Tello, E. (2012). La aceleración del crecimiento. En E. Tello. (Ed.), *Cómo hemos llegado hasta aquí: una introducción a la historia económica global* (cap. 5). Barcelona, España: FUOC.

ANEXO 1: Categorías de impuestos según la OCDE

- 1000 Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital
 - 1100 Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital de personas físicas
 - 1110 Renta y utilidades
 - 1120 Ganancias de capital
 - 1200 Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital de sociedades
 - 1210 Renta y utilidades
 - 1220 Ganancias de capital
 - 1300 No clasificables entre 1100 y 1200
- 2000 Contribuciones a la seguridad social
 - 2100 Empleados
 - 2110 Sobre la base de la nómina
 - 2120 Sobre la base del impuesto sobre la renta
 - 2200 Empleadores
 - 2210 Sobre la base de la nómina
 - 2220 Sobre los ingresos gravables
 - 2300 Trabajadores por cuenta propia o no empleados
 - 2310 Sobre la base de la nómina
 - 2320 Sobre los ingresos gravables
 - 2400 No clasificables entre 2100, 2200 y 2300
 - 2410 Sobre la base de la nómina
 - 2420 Sobre los ingresos gravables
- 3000 Impuestos sobre la nómina y la fuerza de trabajo
- 4000 Impuestos sobre la propiedad
 - 4100 Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble
 - 4110 Hogares
 - 4120 Otros
 - 4200 Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta
 - 4210 Personas físicas
 - 4220 Sociedades

- 4300 Impuestos sobre sucesiones, herencias y donaciones
 - 4310 Impuestos sobre sucesiones y herencias
 - 4320 Impuestos sobre las donaciones
- 4400 Impuestos sobre transacciones financieras y de capital
- 4500 Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad
 - 4510 Sobre el patrimonio neto
 - 4520 Otros impuestos no recurrentes
- 4600 Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad
- 5000 Impuestos sobre los bienes y servicios
 - 5100 Impuesto sobre la producción, venta, transferencia, arrendamiento y entrega de bienes y prestación de servicios
 - 5110 Impuestos generales
 - 5111 Impuestos sobre el valor agregado
 - 5112 Impuestos sobre las ventas
 - 5113 Otros impuestos generales sobre los bienes y servicios
 - 5120 Impuestos sobre bienes y servicios específicos
 - 5121 Impuestos selectivos
 - 5122 Utilidades de los monopolios fiscales
 - 5123 Derechos de aduanas y otros derechos de importación
 - 5124 Impuestos sobre las exportaciones
 - 5125 Impuestos sobre los bienes de inversión
 - 5126 Impuestos sobre servicios específicos
 - 5127 Otros impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales
 - 5128 Otros impuestos sobre bienes y servicios específicos
 - 5130 No clasificables entre 5110 y 5120
 - 5200 Impuestos sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes y realizar actividades
 - 5210 Impuestos recurrentes
 - 5211 Pagados por los hogares sobre vehículos automotores
 - 5212 Pagados por otros sobre vehículos automotores
 - 5213 Otros impuestos recurrentes

- 5220 Impuestos no recurrentes
- 5300 No clasificables entre 5100 y 5200
- 6000 Otros impuestos
 - 6100 Pagados únicamente por empresas
 - 6200 Pagados por otros distintos de las empresas o no identificables

Fuente: *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* (2017, pp. 276-277).

**ANEXO 2: Clasificación de los impuestos chilenos
del periodo 1958-1973 según las categorías de la OCDE**

Categorías de la OCDE		Impuestos chilenos del periodo 1958-1973		
1000	1100	1110	-Sobre sueldos, salarios, pensiones y rentas profesionales -Sobre la renta mínima presunta	
		1120	-A los premios de lotería	
	1200	1210	-Impuestos a la renta, adicional, aumento por adicional y fomento a la minería que recaen sobre el cobre -Impuesto a la renta sobre bienes de explotación minera y metalúrgica + ley 7.600 -Impuesto a las utilidades según la ley 11.828, excluye ley 13.196 + 5% cobres. -Impuesto a la renta sobre el salitre y el yodo -Primera categoría del impuesto a la renta -A las compañías, sociedades de capital o empresas + S.A. -Sobre los bienes de la industria y el comercio -Sobre bienes inmuebles parte fiscal	
			1220	_____
			1300	-Global complementario -Impuesto a las personas ¹⁰ -A las ganancias de capital -Sobre las rentas de capitales mobiliarios -Impuesto adicional -Impuesto sobre la renta ¹¹ -Otros impuestos a la renta
	2000	2100	2110	_____
2120			_____	
2200		2210	_____	
		2220	_____	
2300		2310	_____	
		2320	_____	
2400		2410	_____	
		2420	_____	
3000		_____		

¹⁰ En *La República en cifras*, esta columna aparece como una subcategoría de los impuestos que recaen sobre la renta. Sin embargo, en la ley de impuesto a la renta no aparece ningún tributo llamado “impuesto a las personas”, por lo que al no poder identificar a qué tributo se refiere esta celda, se ha optado por clasificarla en la categoría 1300. No es posible saber si se trata de personas naturales o jurídicas, e incluso si se asumiese que se trata de personas naturales, seguiría siendo dudoso a qué carga se refiere, ya que las personas naturales tributan dentro del global complementario, adicional y otras categorías de la ley de impuesto a la renta.

¹¹ En *La República en cifras*, esta columna aparece como una subcategoría de los impuestos que recaen sobre la renta. La fuente no explica en qué se diferencia esta subcategoría de todos los demás impuestos a la renta, ni por qué tiene el mismo nombre que la categoría más grande de la cual forma parte.

Categorías de la OCDE		Impuestos chilenos del periodo 1958-1973			
4000	4100	4110	-Impuesto territorial		
		4120	_____		
	4200	4210	-Impuesto patrimonial		
		4220	_____		
	4300	4310	-A las herencias, asignaciones y donaciones		
		4320	_____		
	4400	_____			
	4500	4510	_____		
4520		_____			
4600	_____				
5000	5100	5110	5111	_____	
			5112	_____	
			5113	-Impuesto general a la producción -A las compraventas	
	5120	5121	5121	-A los alcoholes	
				-Al tabaco, cigarros y cigarrillos	
				-A las barajas	
				-A los discos	
				-A los fósforos	
				-Al carbón	
				-A la bencina y otros combustibles	
				5122	_____
				5123	-Derechos de importación
				5124	-Sobre las exportaciones
	5125	_____			
	5126	5126	5126	-A los servicios	
				-Sobre los actos jurídicos	
	5127	_____			
5128	5128	5128	-Otros impuestos a la producción		
			-Específicos ¹² -Otros impuestos indirectos a sectores específicos -Otros impuestos indirectos		
5130	_____				
5200	5210	5211	5211	-A las patentes de vehículos	
			5212	_____	
			5213	_____	
	5220	_____			
5300	_____				

¹² Esta columna que aparece en *La República en Cifras*, dentro de los impuestos indirectos, solo aparece con el nombre de “específicos” sin explicar a cuáles impuestos se refiere ni por qué se le da una columna separada de los otros impuestos indirectos a sectores específicos. Se ha decidido conservarla aparte para mantener la rigurosidad, aunque se haya reclasificado dentro de la misma categoría 5128.

Categorías de la OCDE		Impuestos chilenos del periodo 1958-1973
6000	6100	-Superávit oper. de empresas Adscr. -Ingresos propiedad de empresas (cobre neto FCC) -Otros impuestos a la gran minería del cobre -Ley 13.196 (ley reservada): aportes del cobre a las FF.AA.
	6200	_____
Fuentes: Anexo 1, y apéndice del capítulo 3 de <i>La República en cifras</i> .		