

## **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA ARANCELARIA CHILENA 1810-1930\***

**Sergio de la Cuadra F.**

“Antecedentes Históricos de la Política Arancelaria Chilena” es una ilustrativa reseña sobre la diversidad de políticas tarifarias que se han implementado en Chile, entre 1810 y 1930.

El autor ha limitado su estudio a la época antes señalada, lo que lo hace altamente sugestivo.

En efecto, el año 1930 no pone fin a la discusión arancelaria; por el contrario, la aviva, al punto que hoy en 1984 sigue siendo elemento de discordia. Lo que resulta atrayente en el trabajo es, entonces, poder constatar que los argumentos usados entre 1810 y 1930, para explicar alzas o bajas en el nivel arancelario, son exactamente los mismos que se esgrimen hoy, para introducir cambios en la estructura tarifaria.

Razones de necesidad de recaudación fiscal, fomento a la industria nacional, bienes suntuarios y concepciones ideológicas, han sido invocadas para explicar la imposición de tarifas más altas o más bajas, o diferenciadas o parejas.

La historia comienza en 1811 en los albores de la Independencia, cuando en el afán de librarse de España, el gobierno de entonces

---

SERGIO DE LA CUADRA F. Master en Economía Universidad de Chicago; profesor Escuela de Economía Universidad Católica; ex presidente del Banco Central de Chile; ex Ministro de Hacienda.

\* Documento presentado el día 11 de julio de 1984 en el Seminario “Temas Económicos de Hoy” organizado por el Centro de Estudios Públicos. Dicho Seminario fue dirigido por el señor Antonio Recabarren.

decretó separar al país del monopolio de comercio instituido por esa nación.

Se abre así la posibilidad de poder importar y exportar hacia y desde cualquier país del mundo. Sin embargo, en febrero de 1811, y por razones de déficit presupuestario, se fija el primer arancel: 28% parejo a todos los bienes, excepto ron, cerveza, vino, aguardiente, tabaco, naipes y otros, que fueron considerados suntuarios, y sobre los cuales pesó la prohibición de internarlos.

Hasta 1850 el nivel tarifario iba de 0% para algunos a 35% para otros, siendo la moda entre 30% y 35%.

En 1860, con el advenimiento de un régimen más liberal, se bajan las tasas a un 15% y a un 25%, según el caso.

Hacia el término del siglo XIX vinieron sucesivas alzas en los aranceles, motivadas por el interés de proteger a la industria nacional.

Por último, se reseñan las discrepancias que respecto de esta materia acaecieron el año 30 a propósito de la depresión.

## INTRODUCCIÓN

**L**a política arancelaria como instrumento protector de la actividad sustituidora de importaciones y como fuente de ingresos fiscales ha tenido un papel destacado en la historia de nuestra política económica. El manejo de ella, al igual que el resto de las políticas, está influenciado por variables económicas, corrientes ideológicas y distribución del poder político. En un breve recuento de la historia arancelaria, hemos tratado de mostrar algunas de tales influencias que más destacan en las distintas épocas del período 1810-1930.

### Los aranceles en el Siglo XIX

El primer arancel chileno se establece en 1811, a un año de declarada la Independencia. Durante la Colonia, el intercambio comercial sólo podía realizarse con España y en barcos españoles. La primera ley de la república, dictada el 21 de febrero de dicho año, establece la libertad de comercio y también el primer arancel. Este puede considerarse claramente que persigue un fin de recaudación tributaria, ya que fija un gravamen uniforme del orden de 28% para todas las mercaderías importadas. Sin embargo, ya se puede apreciar en él la idea de restringir la importación de bienes “suntuarios”, puesto que se prohibió la internación al país de un

grupo reducido de mercaderías constituido por ron, cerveza, vino, aguardiente, tabaco, naipes, polvillo y sombreros.

Transcurridos veintitrés años de dictado el primer arancel, se realiza la primera reforma arancelaria. En 1834 se fija un arancel diferenciado con gravámenes de 0%, 5%, 10%, 15%, 30% y 35%. Además, se establece una categoría de derechos específicos y otra de mercaderías de importación prohibida. En este arancel se puede apreciar como criterio de diferenciación el de proteger actividades manufactureras nacionales. Si bien la mayoría de los bienes se gravó con la tasa del 30%, en la categoría del 35% se incluyeron artículos tales como botas, zapatos con suela, baúles y carruajes; por otra parte, se incluyeron en el 0% las maquinarias en general. Las tasas bajas de 5%, 10% y 15% se aplicaron a importaciones que muy probablemente no se fabricaban en el país, por ejemplo, relojes, joyas, madera de ébano, aceite y otras.<sup>1</sup> También se mantiene el criterio de bien “suntuario”, pero ya no se prohíbe su importación, sino que se le aplican derechos específicos. Las prohibiciones se limitan a unos pocos artículos cuyo consumo se considera no deseado; éstos son: “pinturas y estampas obscenas que atenten contra la moral del pueblo, y comida en mal estado”.

En 1845 se introduce una modificación a la estructura arancelaria de 1834, por la cual se redujo la tarifa de 30% a una de 20% para un grupo de bienes de uso doméstico tales como sal, azúcar, jabón, géneros, etc. Aparece, así, un nuevo criterio de discriminación arancelaria, que es el de aplicar gravámenes más reducidos a los bienes considerados de primera necesidad.

Puede estimarse como una segunda reforma la rebaja de aranceles que se realizó en 1851. La tasa de 35% para un grupo de artículos manufacturados se reduce a 30% y la tasa de 30% que afectaba al grueso de las mercaderías se rebaja a un 25%. Con esta modificación, se inicia una tendencia hacia la desgravación que se refuerza por el pensamiento económico liberal que impera claramente desde la década del 60. Este proceso conduce a una tercera reforma que tiene lugar en 1864. Esta estableció básicamente dos tasas arancelarias: 25% y 15%. En la primera, se gravó la gran mayoría de las importaciones, y con la segunda, a un grupo seleccionado de bienes intermedios (herramientas, arados, alambre, etc.) y de bienes de uso doméstico. Debe acordarse que la importación de maquinarias se realizaba libre de derechos aduaneros. Este régimen arancelario se mantiene con mínimas variaciones hasta 1896.

---

<sup>1</sup> Llama la atención que algunos de estos bienes hoy día serían considerados suntuarios, al menos por Impuestos Internos.

### Primeras presiones del empresariado organizado

Distintos autores coinciden en considerar los años posteriores a la Guerra del Pacífico como un período de gran auge económico y, en particular, de expansión industrial. En 1883, el empresariado industrial se agrupa dando origen a la conocida Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa). Como lo señala su nombre, el objetivo principal de esta agrupación es promover la industria manufacturera, y el camino más fácil para lograr este propósito, es obteniendo protección de la competencia externa. No llama la atención, entonces, que, a sólo cuatro años de su fundación, haya salido a la luz pública su primer informe sobre “El Impuesto de Internación y Proyecto de Reforma del Mismo”.

Las presiones del empresariado industrial organizado encontraron un terreno fértil para lograr sus propósitos en la recesión económica de la segunda mitad de la década de los noventa. Esta recesión tiene sus orígenes tanto en causas internas como externas. Entre las primeras se destaca una política monetaria deflacionaria y, en la externa, una baja en el precio internacional de nuestras exportaciones.<sup>2</sup> En 1897, las exportaciones caen en 13% y en este mismo año se dicta la Ley N° 980, que establece un arancel aduanero basado en “la necesaria protección a la industria nacional”.

Esta tercera reforma arancelaria fue, sin duda, de carácter proteccionista. Las importaciones que estaban gravadas con tasas de 15% y 25% se reparten ahora en dos categorías de 35% y 60%. Con esta última tasa se afectó principalmente a los bienes manufacturados producidos en el país, por ejemplo zapatos, carruajes, ropa, comestibles, muebles, menaje de casa, etc.

No bastó a los manufactureros la protección otorgada por la tarifa nominal del 60%; ellos buscaron incrementar la protección efectiva consiguiendo que el Congreso dictara leyes exonerando de derechos la importación de materias primas. Este estado de la situación proteccionista queda muy pintorescamente descrito por un consumidor que en 1910 escribió:

“He visitado una fábrica de sombreros de paja, para cuya instalación se había conseguido en el Congreso liberación de derecho para introducir la materia prima y un buen recargo para los géneros similares. Era aquello una parodia de fábrica, porque todo llegaba casi hecho, y estimado como materia prima: la paja, partida, blanqueada y trenzada; los forros de satín, cosidos y estampados; los tafiletes,

---

<sup>2</sup> Dicha política consistió en una reforma monetaria para volver al patrón oro. Ver *La Inflación Monetaria en Chile*, Frank W. Fetter, Universidad de Chile, 1937. (Págs.107-117.)

cortados e impresos; las cintas, los cordones, todo era materia prima”.<sup>3</sup>

La fábrica de sombreros de paja constituyó un patrón de desarrollo para algunas “industrias” chilenas en las décadas del 30 al 70; por ejemplo, no hay diferencia entre ella y la armaduría de automóviles que se establece en los años 50 o la de televisores en los años 60.

En el período 1900-1930 se destacan dos modificaciones arancelarias de importancia, inspiradas en el propósito de aumentar la protección al sector industrial. En 1916 se dictó una ley que cambió los derechos ad-valorem por derechos específicos. La nueva legislación, que pretendió dar mayor impulso al desarrollo del sector manufacturero, adoleció, al parecer, de un error técnico, puesto que los nuevos derechos específicos resultaron menos proteccionistas que los reemplazados. Esto llevó a que en 1921 se dictaminara un recargo general del 50% a casi todos los derechos de internación.

Se ha caracterizado a las primeras tres décadas de este siglo como de un proteccionismo débil; juicio basado en que la recaudación aduanera representó en promedio sólo un 16,5% de las importaciones. A nuestro juicio, este coeficiente es un mal indicador del grado de proteccionismo, ya que, normalmente, se reduce en vez de incrementarse con altas restricciones a las importaciones de ciertas mercaderías y las franquicias a la internación de materias primas. También insuficiente, pero menos malo, es un promedio simple de las tarifas arancelarias; éste fue del orden del 30% en el período en cuestión.

### **Gravámenes a las exportaciones**

Otros dos aspectos relevantes para una visión general de las políticas comerciales en el período 1810-1930, es la política tributaria que se aplicó a las exportaciones y la evolución e importancia de éstas en el período (ver Cuadro N° 1).

---

<sup>3</sup> Carta del doctor J. Valdés al Presidente de la República, don Ramón Barros Luco, publicada en su libro *Sinceridad, Chile Intimo en 1910*. Segunda Edición, Imprenta Universitaria, 1910.

CUADRO N° 1 EXPORTACIONES Y PGB

	Valor Medio Exportación (US\$ 1976)	Tasa de Crec. Exp. (%)	Tasa de Crec. PGB (%)	Export (%) PGB
1844-1860	84	8,7	-	-
1861-1880	172	2,4	-	-
1881-1900	321	1,6	-	-
1901-1920	836	6,7	1,9*	42,0*
1921-1930	1.268	4,4	5,4	39,0

\* Comprende el período 1908-1920.

Entre 1844 y 1930, el valor de las exportaciones chilenas, expresado en dólares constantes, creció a una tasa promedio anual de 4,5%. Los primeros 16 años fueron los de más alto crecimiento llegando la tasa a un 8,7%; en cambio, las décadas del 80 y del 90 fueron las de menor crecimiento (1,6%); esta baja tasa se puede explicar por la caída secular durante este período en el precio de nuestras principales exportaciones (con excepción del cobre), por ejemplo: el precio del salitre disminuyó de 125 a 70 chelines el qq; la plata de 50 a 27 peniques la onza; y el trigo de 45 a 25 chelines por cada 480 litros.

Sólo se dispone de cifras de Producto Nacional desde 1908; en términos generales, se puede decir que las exportaciones representaron durante las primeras tres décadas de este siglo un porcentaje de alrededor de 40% del producto. De acuerdo a esta tasa, podría decirse que la economía chilena hasta la crisis del 30 era bastante abierta al comercio exterior de bienes.

CUADRO N° 2 IMPUESTOS A LA EXPORTACIÓN

	Tasa de impuesto al salitre (%)	Tasa de impuesto a las otras exportaciones (%)	Relación impuesto Export. a total Ingresos Ordinarios de la Nación (%)
1880	9,0	0,0	6,3
1890	43,0	0,0	43,1
1900	44,0	0,7	48,7
1910	34,0	0,9	46,4
1920	20,0	1,0	28,8
1930	13,0	0,0	13,3

Los impuestos a las exportaciones se aplicaron casi exclusivamente al salitre, llegando a tasas tributarias que durante varios años sobrepasaron el 40%, y proveyeron a las arcas fiscales entre 1890 y 1910 con una

recaudación de aproximadamente un 45% de los ingresos ordinarios (ver Cuadro N° 2). Este fenómeno se explica por el alto grado monopolístico que Chile tenía en la exportación de este producto, el cual se explotó gravando su exportación. Este impuesto debe, por lo tanto, ser considerado como una tarifa óptima y no como una restricción al comercio exterior.

### **Síntesis**

A modo de resumen del período 1810-1930 cabe destacar que:

1. Las exportaciones constituyen uno de los sectores dinámicos de la economía contribuyendo al crecimiento del país y llegando a representar alrededor de un 40% del producto geográfico, además de aportar en forma importante a las recaudaciones tributarias.
2. Desde que se inicia la vida independiente de la nación, se plantean las doctrinas y presiones en favor de proteger la actividad productiva nacional de la competencia externa. También, la recaudación fiscal constituyó una razón importante para gravar las importaciones. Estas distintas fuerzas se manifestaron en un arancel aduanero con tasas entre 0% y 36%, estando la mayoría de los artículos gravados con 30% y 35%. Esta fue la situación en general hasta la década de 1850. En los años 60 se inicia un régimen político llamado de economía liberal, que en materia arancelaria se manifiesta en una reducción de aranceles, gravando la mayoría de los bienes con tasas de 15% y 25%. Esta situación se mantiene hasta fines de la década del 90.
3. A partir de 1899 se impone una clara política de protección a la industria nacional. Esta se atribuye a dos factores: la campaña proteccionista de Sofofa (fundada en 1883) y la caída en los precios internacionales que llevan al país a una recesión en la segunda mitad de la década de 1890. Las presiones proteccionistas se mantienen vivas y se manifiestan en dos modificaciones arancelarias que tuvieron lugar en 1916 y 1921.