

## **ANÁLISIS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN LA DÉCADA 1974-1983\***

**Hernán Cheyre V.\*\***

La tradición deficitaria que históricamente ha tenido el presupuesto público en nuestro país, desembocó en un sistema tributario que fue estructurándose paulatinamente en base a un criterio que enfatizaba el aspecto de recaudación, en desmedro de otras consideraciones tales como la simplicidad, la eficiencia y la equidad, atributos básicos que son de amplia aceptación para un sistema impositivo.

Como consecuencia de lo anterior, la estructura tributaria que se encontraba vigente a fines de 1973 inducía una fuerte distorsión en el proceso de asignación de recursos, y en el campo de la equidad, la amplia gama de exenciones y franquicias desvirtuaba cualquier intento por establecer un esquema progresivo.

El objetivo de este trabajo es analizar el significado que han tenido los cambios en la política tributaria en el último decenio, en comparación con la estructura que imperaba en el período previo a las reformas, señalándose al mismo tiempo las características centrales del sistema que hoy se encuentra vigente.

---

\* Documento presentado el día 9 de agosto 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.

\*\* Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile; Master en Economía, Universidad de Chicago. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

## I. Introducción

Las reformas económicas que comenzaron a implementarse en Chile a partir del año 1973 estuvieron orientadas a centrar en el mercado la responsabilidad de asignar los recursos en la economía. Tomando como base la situación imperante en la época, ello hacía necesario avanzar en dos direcciones. Por un lado, se requería que el Estado liberara parte de los recursos que controlaba, con el objeto de que fuera el sector privado el que los administrara. Por otro, había que proveer un marco en el cual las señales recibidas por el mercado fueran las adecuadas para inducir una eficiente asignación de los recursos.

En virtud de lo anterior, una de las primeras metas que se fijó el gobierno en el ámbito de la política económica fue la reforma del sistema tributario vigente. Ello, por cuanto la carga que estaba soportando el sector privado era inconsistente con el papel que se le asignaba de acuerdo al esquema económico que comenzaba a implementarse, y porque la estructura de los impuestos distorsionaba el sistema de precios, emitiendo señales que operaban en contra de una eficiente asignación de los recursos.

Con respecto al origen del conjunto de impuestos que se encontraba vigente en 1973, cabe señalar que si bien éste data de muchos años antes, la situación final a que se llegó fue el resultado de sucesivas modificaciones incorporadas a través del tiempo, sin que haya habido un marco de referencia que lo hiciera consistente. En relación a este punto, el estudio de Ffrench-Davis sobre las políticas económicas en Chile en el período 1952-1970<sup>1</sup> contiene una importante reseña acerca de la evolución del sistema tributario a partir de 1924, con énfasis en las últimas décadas. Un aspecto interesante que se desprende de su trabajo es que en todos los gobiernos del período analizado hubo una constante preocupación por introducir modificaciones en el sistema tributario. Sin embargo, la inquietud fundamental no era tanto la estructura tributaria globalmente considerada, sino más bien la incorporación de elementos que permitieran incrementar la recaudación fiscal. Esto, con el objeto de atenuar la magnitud de los déficit presupuestarios que se observaban.

Pese a que durante el período aludido se efectuaron algunas reformas, en el año 1973 la estructura impositiva vigente presentaba una serie de deficiencias. En lo económico, había una clara discriminación entre sectores, lo que distorsionaba la asignación de los recursos. En cuanto a su potencial como instrumento para redistribuir ingresos, el sistema tributario se había desvirtuado por completo, debido en gran parte a la amplia gama de franquicias, exenciones y tratamientos especiales existentes.

---

<sup>1</sup> R. Ffrench-Davis: *Políticas económicas en Chile: 1952-1970*, Cap. VI.

A partir de 1974 se han efectuado reformas sustanciales en la estructura tributaria. Pese a que en términos globales todas tienen su origen en el mismo momento en el tiempo, en el transcurso de la década ha habido permanentes ajustes en la misma dirección.

El objetivo de este trabajo es analizar el significado que han tenido los cambios en la política tributaria en el último decenio, estableciendo una comparación con la estructura que imperaba en el período previo a las reformas, y señalando las características centrales del sistema hoy vigente.

## II. Situación Previa a la Reforma

### a) Aspectos Generales

Uno de los elementos característicos de la economía chilena a través de los años ha sido su tradición deficitaria en el presupuesto fiscal. Pese a que esto tuvo efectos de importancia en la trayectoria del nivel de precios —lo que llegó a su punto culminante en 1973, período en que se perdió el control de la situación—, los intentos por controlar el gasto público nunca fueron muy exitosos, o quizás tenga más sentido señalar que el problema nunca se abordó en forma decidida. Por ello, los esfuerzos estuvieron concentrados en incrementar los flujos de ingresos.

Como consecuencia de lo anterior, el sistema tributario fue estructurándose paulatinamente en base a un criterio de recaudación, en desmedro de aspectos tales como la simplicidad, eficiencia y la equidad, atributos básicos de amplia aceptación para un sistema impositivo. Este fenómeno puede ilustrarse considerando dos aspectos. Por un lado, se observa que a través del tiempo fue ocurriendo un incremento sistemático en las tasas de tributación. Por otro, se fue haciendo bastante común la práctica de buscar “financiamiento específico” para determinados programas, olvidando que los ingresos fiscales constituyen un fondo común que debe repartirse entre usos alternativos. Así, cuando se deseaba incrementar el gasto público a través de algún programa en especial, se creaba un impuesto para ello. Normalmente esto operaba por la vía de colocar sobretasas al consumo de ciertos productos<sup>2</sup>.

Pero dado que la tributación perjudica negativamente a los sectores afectados, bajo un sistema discrecional como el que operaba en Chile, no es

---

<sup>2</sup> Como caso extremo puede citarse el impuesto habitacional, que fue implementado como una sobretasa al impuesto pagado por las empresas, y cuyo exclusivo propósito fue recaudar fondos para la construcción de viviendas.

de sorprender que haya habido una serie de exenciones y de tratamientos especiales. Al respecto, cabe señalar que las leyes tributarias básicas no eran de aplicación universal. Era tal la cantidad de exenciones, que no resulta exagerado afirmar que tanto la ley de impuesto a la renta como la ley de impuesto a la compraventa eran una excepción más.

Como lo señala Lamarca<sup>3</sup>, en el caso de los impuestos a la renta la sola recopilación de las exenciones sectoriales y territoriales ocupaba 164 páginas. Con respecto al impuesto a la compraventa, la misma ley contenía en su texto 108 exenciones, existiendo otras adicionales que estaban recopiladas en 173 cuerpos legales distintos.

CUADRO N° II.1 ESTRUCTURA TRIBUTARIA VIGENTE EN 1973

Impuestos	Tasa
I A la renta	
– Primera categoría	
Tasa general	17%
Sociedades anónimas	35%
Bancos y compañías de seguros	40%
Sueldo patronal	5,5%
– Segunda categoría	
Sueldos y salarios	Escala progresiva entre 0 y 65%
Profesionales individuales	7%
Profesionales asociados	12%
Directores	30%
– Global complementario	Escala progresiva entre 0 y 60%
– Adicional	40%
– Habitacional	7%
– Ganancias de capital	20%
II A la propiedad	
– Bienes Raíces	Tasas múltiples
– Patrimonial	Escala progresiva
III A las ventas y servicios	
– Tasa general a nivel productor	17,5%
– Tasa general a nivel comer. minoristas	4%
– Sobretasa a productos específicos	Variable entre 8% y 50% (ver Anexo N° 1)
IV Timbres y estampillas	Amplia variedad

<sup>3</sup> F. Lamarca: “Evolución y perspectivas del sistema tributario en Chile”. En “Seminario Sistemas tributarios alternativos”, *Documento serie Investigación* N° 57, Depto. de Economía, Universidad de Chile.

En el cuadro II.1 se presenta en forma esquemática un resumen de las tasas de impuesto consideradas en la estructura básica, vigente a 1973.

Como ya fue señalado, la estructura de tasas que se presenta en el cuadro II.1 no era de aplicación general. Por ello, para poder analizar el real alcance que tenía el sistema tributario vigente en 1973 —tanto en sus aspectos de eficiencia como de equidad—, se hace necesario conocer adicionalmente el tipo de exenciones y franquicias que se encontraban insertas en el sistema. La conclusión más clara que se extrae del análisis de estos antecedentes<sup>4</sup> es que no había ningún criterio de referencia para determinar los tratamientos especiales —ni siquiera en forma implícita—, variando éstos ampliamente entre sectores y regiones del país.

De esta forma, el sistema tributario introducía distorsiones que significaban una pérdida de eficiencia en el proceso de asignación de recursos. En el campo de la equidad, la amplia gama de exenciones y franquicias desvirtuaba cualquier intento por establecer un esquema progresivo.

A continuación se analizan las características centrales que presentaban los distintos mecanismos de tributación directa e indirecta.

## b) Tributación Directa

La fracción más importante de la tributación directa correspondía al impuesto a la renta, el que emanaba de la ley 15.564, promulgada en 1964.

La estructuración misma del sistema ocasionaba dificultades tanto en el campo de la asignación de los recursos como en el plano de la equidad. En términos globales, los problemas podían sintetizarse en cuatro puntos: primero, se carecía de mecanismos efectivos que corrigieran los efectos de la inflación; segundo, las bases de tributación eran heterogéneas para un mismo tipo de ingreso; tercero, había tasas diferentes para una misma base, y cuarto, la norma general se rompía en virtud de la existencia de una amplia gama de regímenes sustitutivos y de tratamientos especiales a sectores en particular.

## Inflación

Uno de los principales problemas que contenía dicho texto legal se refería a la forma como se incorporaban los efectos de la inflación. En la definición de la base imponible, tanto para las rentas provenientes del

---

<sup>4</sup> Ver anexos N° 1 y N° 2.

capital como del trabajo, no se contaba con mecanismos adecuados que permitieran expresar las cifras en moneda de igual poder adquisitivo. Así, los valores sobre los que se aplicaban las distintas tasas carecían de sentido económico, distorsionándose completamente el espíritu de la ley.

En el caso del impuesto de primera categoría —que grava las rentas provenientes del capital—, había una disposición que permitía reajustar únicamente el activo inmovilizado, sin considerar el resto del capital (como valores mobiliarios y existencias, por ejemplo)<sup>5</sup>. Como resultado, el impuesto se aplicaba sobre utilidades ficticias<sup>6</sup>.

A su vez, ello inducía a los empresarios a concentrar sus inversiones en activo inmovilizado, en desmedro de otras alternativas que, pudiendo haber sido más convenientes desde el punto de vista social, eran desechadas únicamente con motivo de esta distorsión que estaba inserta en el sistema tributario.

En la tributación a las rentas provenientes del trabajo, la inflación también distorsionaba el sistema. Como la escala tributaria era progresiva y los tramos de ingreso no se ajustaban necesariamente de acuerdo a la variación del nivel de precios, los reajustes nominales de remuneraciones podían desembocar en una mayor carga tributaria para el contribuyente, al pasar éste a un tramo superior de la escala<sup>7</sup>.

Aunque aparentemente las situaciones recién descritas tendían a favorecer al Fisco desde el punto de vista de la recaudación, el mecanismo de pago de los impuestos operaba en su contra. Con excepción del impuesto sobre las remuneraciones, que se pagaban mes a mes, tanto el global complementario como el de primera categoría se pagaban al año siguiente, sin reajuste. Este problema, que fue subsanado en parte sólo en enero de 1973, a través de la instauración de los pagos provisionales mensuales, perjudicaba relativamente a los asalariados, quienes debían tributar al momento de percibir la renta.

## Asignación de Recursos

Con respecto a los efectos que la estructura del impuesto a la renta tenía sobre la asignación de los recursos entre los distintos sectores de la economía, hay varios puntos a considerar.

---

<sup>5</sup> Artículo 35º, ley 15.564.

<sup>6</sup> Aun cuando había una disposición que permitía pasar a pérdida hasta un 20% de la utilidad, en el caso de que el reajuste del capital propio excediera el activo inmovilizado, ello era irrelevante al considerar las tasas de inflación que se estaban observando.

<sup>7</sup> En concreto, la escala tributaria estaba expresada en términos de “sueldos vitales”, los que no estaban indexados al índice de precios.

En primer término, debe destacarse que aun cuando el impuesto a la renta no tenía cobertura general, su misma estructura era distorsionadora. El hecho de que el impuesto de primera categoría tuviera tasas distintas según estuviera constituida la empresa, lograba únicamente desincentivar artificialmente la creación de sociedades bajo determinadas formas legales y discriminaba en forma abierta en contra del capital invertido en bancos y compañías de seguros.

El caso particular de las sociedades anónimas es más confuso, ya que si bien las utilidades estaban afectas a una tasa de primera categoría más alta que la tasa general, al nivel del impuesto personal —global complementario—, los accionistas tributaban no sobre las utilidades totales, sino que únicamente respecto de los dividendos distribuidos. Así, por la vía de posponer el pago del global complementario correspondiente a las utilidades reinvertidas, se incentivaba la capitalización de las empresas organizadas bajo el marco legal de una sociedad anónima.

En el caso del impuesto de segunda categoría, su estructura penalizaba la formación de empresas de profesionales, en tanto éstas quedaban afectas a una tasa mayor que los profesionales independientes.

Si a lo anterior se agregan los regímenes sustitutivos del impuesto a la renta —con distintas escalas y bases imponibles para las diferentes actividades—, y la amplia gama de franquicias regionales y sectoriales, vigentes en la época, el panorama global indica que la estructura completa se encontraba distorsionada. Y aunque el efecto final que ello tenía sobre la asignación de los recursos entre los distintos sectores es difícil de determinar con precisión, la sola estructura permite visualizar que se estaban dando señales en la dirección opuesta a la requerida para un máximo aprovechamiento de los recursos productivos.

En segundo término, el sistema contenía otro elemento distorsionador que merece considerarse. El hecho de que las tasas y bases fueran diferentes incluso para formas alternativas de percibir ingresos de una misma fuente —como es el caso del retorno al capital invertido en una empresa o en una propiedad—, inducía a una composición de la riqueza en el país que era el fruto de distorsiones artificiales, y por ende, ésta podía diferir de lo que resultaba más eficiente desde el punto de vista social.

En tercer lugar, la estructura tributaria distorsionaba el proceso de decisiones intertemporales de los agentes económicos, desincentivando los esfuerzos de ahorro e inversión. Este problema puede observarse nítidamente en el caso del impuesto a la renta, considerando un horizonte de más de un período. Dado que bajo esta modalidad de tributación en cada período se grava la totalidad de los ingresos ganados —en el sentido de que se incluye

aquella fracción destinada al ahorro y a la inversión—, cuando la persona recibe en un período futuro el retorno por haber ahorrado o invertido, éste forma parte de la base imponible, siendo gravado nuevamente. Esta “doble tributación” que recae sobre los ingresos provenientes del capital es la que actúa en contra de los esfuerzos de ahorro e inversión.

Pese a que lo señalado en párrafos anteriores permite caracterizar los elementos centrales del sistema de tributación directa vigente en 1973, es ilustrativo ampliar el cuadro, considerando otros impuestos que formaban parte de la estructura. En este sentido, cabe hacer mención especial al impuesto habitacional y al impuesto patrimonial.

El primero de ellos operaba de hecho como una sobretasa (7%) al gravamen de primera categoría, por cuanto la base imponible era similar. Este tributo tenía como objetivo preciso la recaudación de fondos para financiar la construcción de viviendas en beneficio de los trabajadores, a través de la Corvi, de asociaciones de ahorro y préstamo, o por construcción directa de las empresas. Aunque el objetivo del gravamen hubiese sido muy loable, presentaba el inconveniente de que operaba directamente por la vía de penalizar las utilidades de las empresas, desincentivando el flujo de recursos hacia las actividades gravadas por sobre lo que ya lo hacía el impuesto de primera categoría.

En cuanto al impuesto patrimonial —denominado impuesto a la renta mínima presunta—, éste pretendía gravar la riqueza de los contribuyentes. Pese a que este tributo fue establecido con un carácter transitorio para los períodos tributarios 1965 a 1967, se fue prorrogando paulatinamente, habiéndose transformado en permanente durante 1969. La base de tributación era el “patrimonio líquido imponible”, y estaba afecto a una escala progresiva de tasas. Por sobre los problemas de fiscalización y control que presentaba el impuesto, desde el punto de vista de la asignación de los recursos implicaba un desincentivo a la acumulación del capital.

## Equidad

Aunque el sistema estaba estructurado teóricamente en base a escalas progresivas, la amplia gama de regímenes sustitutivos existentes y la diversidad de franquicias y exenciones insertas en el esquema general, conspiraban en contra de un sistema efectivamente progresivo en la realidad.

Sin embargo, aun en el marco de la legislación básica había problemas al respecto. Pese a que tanto los ingresos provenientes del trabajo como



del capital estaban afectos a una escala tributaria progresiva, en el caso del impuesto de segunda categoría aplicado a las remuneraciones, la tasa marginal más alta excedía a la del impuesto global complementario. De esta forma, para un mismo nivel de ingreso, según fuera el origen del mismo, el monto pagado por concepto de impuesto podría diferir, en perjuicio de los asalariados.

En todo caso, el problema recién mencionado ocurría no sólo porque las tasas marginales diferían, ya que también se hubiera presentado con tasas iguales. De hecho, el estar dividido el régimen tributario en cédulas, sobre las cuales existe un impuesto global de tipo progresivo, que no es estrictamente complementario, el monto total pagado por concepto de impuestos depende en definitiva de cómo estén divididas las rentas totales entre ingresos provenientes del capital e ingresos provenientes del trabajo. Así, por ejemplo, si se considera el caso de dos personas que recibían un mismo ingreso total, pero una de ellas lo obtenía solamente del trabajo y la otra en partes iguales entre capital y trabajo, la primera de ellas pagaba más impuesto que la segunda. Este problema se elimina en la medida que la estructura del impuesto global incluya la totalidad de los ingresos, gravándose complementariamente aquellos ingresos que pagaron una tasa diferente en los impuestos de categoría.

Pero además del diseño de un mecanismo como el recién descrito, para que el sistema fuera efectivamente progresivo se hubiese requerido terminar con el sistema discrecional de exenciones y franquicias, mediante el cual se eludía el pago de impuestos de una parte de las fuentes de ingreso. A modo de ejemplo, considérese que en las rentas provenientes del trabajo no había tratamientos de excepción, mientras que en el caso de las rentas provenientes del capital había una amplia gama de franquicias, exenciones y regímenes sustitutivos.

### c) Tributación Indirecta

El elemento central en la tributación indirecta era el impuesto a la compraventa<sup>8</sup>. Este sistema operó sin grandes cambios hasta fines de 1972, período en que se introdujeron las primeras modificaciones de importancia. En efecto, hasta esa fecha el impuesto consistía en una tasa general de 8% sobre las transferencias de bienes y servicios, el que se aplicaba en las distintas etapas del proceso productivo. Por esta razón, el tributo se iba

---

<sup>8</sup> Ley 12.120, octubre 1956.

acumulando en las sucesivas etapas. Como complemento a esta tasa general, había una serie de bienes que estaban afectos a tasas especiales, y otros que estaban exentos del impuesto.

Las mayores desventajas de un impuesto a la compraventa como el descrito pueden sintetizarse en los siguientes puntos.

En primera lugar, se fomenta la integración vertical de las empresas, de modo de eludir el pago del impuesto correspondiente a las transferencias requeridas para que el bien intermedio vaya avanzando en el proceso productivo. El problema que está implícito en este fenómeno es que se desaprovechan las ventajas naturales de la especialización, lo que conlleva una innecesaria pérdida de eficiencia.

En segundo lugar, el carácter acumulativo del impuesto se traduce en un efecto “en cascada” sobre el precio de los productos, soportando una mayor carga relativa a aquellos bienes en cuya elaboración ha habido un mayor número de transacciones intermedias. Este problema se refleja en forma concreta en que la estructura de precios relativos de los bienes afectos al impuesto no queda determinada por el costo efectivo en que incurre la sociedad al producir unidades adicionales de cada uno de los distintos bienes en cuestión, sino que por el efecto conjunto entre lo recién señalado y la carga del impuesto correspondiente. En la medida que esta carga sea proporcionalmente diferente para los diversos bienes, se estarán entregando señales equivocadas, tanto a productores como a consumidores. Los primeros se verán desincentivados a producir bienes cuya elaboración requiere de un mayor número de transacciones intermedias —por los impuestos que se deben ir pagando—, y los consumidores también tratarán de eludir el impuesto, viéndose incentivados a consumir en menor proporción aquellos bienes que en virtud del impuesto se han hecho relativamente más caros. Como se aprecia, por el solo efecto del impuesto disminuirán la producción y el consumo de los bienes proporcionalmente más gravados, y la pérdida de eficiencia consiste justamente en que se dejan de producir y consumir bienes cuya producción le cuesta a la sociedad menos que la valoración que esta misma les otorga desde el punto de vista de su consumo.

Un tercer problema que presenta un gravamen de esta naturaleza es que resulta prácticamente imposible conocer cuánto es el impuesto que en forma acumulada ha pagado un determinado producto. Esta información es crucial en el caso de las exportaciones, ya que a efectos de no restarles competitividad en los mercados internacionales en forma artificial —en otras palabras, para que no haya un “impuesto” a la exportación—, los

tributos indirectos que ha acumulado un determinado producto deben ser restituidos al exportador, al ser transferido el bien al exterior<sup>9</sup>.

Por último, a los problemas recién descritos debe agregarse uno adicional, referido a la diversidad de tasas que regían para los distintos bienes. Si bien 8% era la tasa general, había una gran cantidad de productos con sobretasas especiales<sup>10</sup>, otros tantos que se encontraban exentos, y actividades específicas que por ley no cancelaban este tributo<sup>11</sup>. Aunque en un sistema de múltiples tasas es incierto el efecto final sobre la asignación de los recursos, al considerar los cuatro problemas mencionados en su conjunto se desprende claramente que se estaba induciendo al sistema a operar en forma ineficiente.

Este esquema básico operó hasta fines de 1972<sup>12</sup>, fecha en que se le introdujeron importantes modificaciones. Específicamente, se establecieron un impuesto de 17,5% a las transferencias efectuadas a nivel de productor —de carácter no acumulativo—, y un impuesto de 4% a las transferencias a nivel de comerciante minorista<sup>13</sup>. En el fondo, se pretendió reestructurar el sistema, haciéndolo tender a un impuesto a la producción. No obstante, la tasa de 8% se mantuvo para transacciones realizadas entre productores.

Sin embargo, el hecho de que se mantuviera la tasa de 8% para las transferencias entre productores no eliminaba el incentivo a la integración vertical de las empresas. Nótese que una tasa de impuesto de 8% como la descrita, permitía de hecho que las propias empresas fabricaran distintas partes y piezas, con un mayor costo que el de las firmas especializadas en dichas labores, de hasta 8%. En otras palabras, el sistema permitía perder un 8% de eficiencia en el proceso productivo. Y esto significa no sólo mayores precios, sino que refleja una pérdida efectiva de producto.

Con respecto al otro componente importante de la tributación indirecta, que era el Impuesto a los Timbres y Estampillas, cabe señalar que bajo dicho concepto se gravaba una gran cantidad de transacciones. Obviamente, el impacto directo que ello tenía era encarecer el costo de las transferencias, lo que en muchos casos constituía un castigo suficientemente fuerte como para desincentivar la transacción, con una tendencia a evadirlo por la

---

<sup>9</sup> De hecho, las normas emanadas del Gatt estipulan un mecanismo de “drawback” como el descrito, en tanto se establece que los bienes exportados deben estar afectos sólo a la tributación indirecta vigente en el país de destino.

<sup>10</sup> Ver anexo N° 1.

<sup>11</sup> Ver anexos N° 2 y N° 3.

<sup>12</sup> Ley 17.828, noviembre 1972.

<sup>13</sup> La ley contemplaba que esta última tasa debía desaparecer en el plazo de cuatro años, a razón de un punto porcentual por año.

vía de efectuar las mismas al margen de la legislación vigente y, por ende, al margen de instituciones que expresamente estaban diseñadas para canalizar dichas transacciones en forma más eficiente. A esto debe agregarse que no había ninguna regla clara para establecer estos gravámenes, obedeciendo todos a criterios completamente arbitrarios.

#### d) Disposiciones Previas a la Reforma

Las primeras medidas implementadas a partir del último trimestre de 1973 estuvieron encaminadas básicamente a sanear el sistema, más que a introducir modificaciones de fondo. La magnitud del déficit fiscal en ese período hacía necesario no sólo tomar medidas con el objeto de disminuir el nivel de gasto, sino que también se requería de importantes esfuerzos tendientes a obtener una mayor recaudación tributaria. En relación a esto último se colocó mucho énfasis en solucionar la situación anormal en que se encontraban numerosos contribuyentes.

En cuanto a modificaciones tributarias propiamente tales, en materia de impuesto a la renta se dictó en octubre de 1973 el D.L. N° 110, que permitió a las empresas valorizar sus existencias al costo de reposición.

En una sección anterior ya se hizo alusión a las limitaciones de la legislación vigente en la época para incorporar los efectos de la inflación. Dado que durante el año 1973 la tasa de inflación presentó magnitudes sin precedentes, las distorsiones que ello introdujo en la contabilidad de las empresas hicieron imprescindible la adopción de medidas —aunque fueran transitorias— tendientes a solucionar ese problema en particular.

Posteriormente, en enero de 1974 se derogó el impuesto patrimonial, debido a su impacto negativo sobre el proceso de acumulación de capital.

En relación a la tributación indirecta, los primeros cambios realizados<sup>14</sup> consistieron en modificar la tasa de impuesto a la compraventa, subiéndola a 24% para las transferencias a nivel de productor, y eliminando la tasa a nivel de comerciante minorista. En todo caso, se mantuvo la tasa de 8% que gravaba las transacciones entre productores. Adicionalmente, se procedió a racionalizar el sistema, eliminando discriminaciones entre bienes nacionales y bienes importados, unificando tasas para las distintas personas jurídicas, etc.

---

<sup>14</sup> D.L. N° 95 (octubre 1973) y D.L. N° 292 (enero 1974).

Con respecto a los demás impuestos, también hubo algunas modificaciones, las que aparecen resumidas en un documento elaborado por el Ministro de Hacienda de la época, Jorge Cauas<sup>15</sup>.

No obstante, todos estos cambios fueron meramente transitorios, y permitieron adecuarse a las circunstancias del momento. El objetivo de fondo era reformar completamente el sistema tributario, buscando mayor simplicidad, eficiencia y equidad.

### III. Reforma Tributaria

#### a) Fundamentos y Objetivos de la Reforma

Luego de haberse efectuado las correcciones básicas requeridas para ordenar el sistema, se empezó a estudiar una reforma global del mismo. Ésta pretendió reubicar la política tributaria en el contexto de la estrategia de desarrollo socioeconómico que comenzaba a implementarse. Los objetivos precisos de la reforma, así como sus fundamentos, están sintetizados en un documento presentado por el Ministro de Hacienda de la época, al inaugurar unas jornadas de análisis sobre la reforma tributaria<sup>16</sup>.

En cuanto a los objetivos, el mencionado documento plantea que el sistema tributario debe ser justo, simple y eficiente. Citando textualmente: “justo, en tanto deba perseguir la máxima equidad posible; simple, en tanto no deba constituirse en traba de las iniciativas productivas y sociales; eficiente, en tanto deba provocar el máximo aprovechamiento de los recursos productivos en la mejor forma posible para el crecimiento y el bienestar de la población”.

En el fondo, lo que se postula es que la política tributaria tiene un alcance que va más allá de los montos recaudados por el sector público para hacer frente a sus gastos. En términos de la asignación de los recursos, la estructura de los impuestos puede inducir la expansión o la contracción de determinadas actividades, o bien puede tener un efecto neutro. En cuanto a la equidad, el sistema puede estar diseñado ya sea para que cada uno de los contribuyentes soporte una misma carga tributaria en relación a su capacidad de pago, o bien puede exigírseles un mayor esfuerzo proporcional a los sectores cuya capacidad es más elevada.

---

<sup>15</sup> J. Cauas: *El rol de la política tributaria en el desarrollo económico nacional*, noviembre 1974.

<sup>16</sup> J. Cauas: *op. cit.*

Con respecto a la asignación de los recursos, se plantea que el sistema tributario debe ser neutral, en el sentido de no alterar las decisiones de consumo, producción, trabajo, inversión, etc., que los agentes económicos toman de acuerdo a las señales que les entrega el mercado. No obstante, se hace presente que en aquellos casos en que las valoraciones privadas difieren de las valoraciones sociales, corresponde colocar un impuesto no neutral que las haga coincidir.

En relación al efecto redistributivo del sistema, se postula que la tributación debe ser un instrumento fundamental para lograr una mayor justicia en la distribución del ingreso. Por ende, se concibe la tributación como “el mecanismo básico para lograr una efectiva igualdad ante la ley en lo económico, y para otorgar a los habitantes de un país la requerida igualdad de oportunidades”<sup>17</sup>. En esta materia se hace hincapié en los principios de equidad vertical y horizontal. El primero de ellos consiste en que los contribuyentes con una mayor capacidad de pago deben soportar una carga tributaria más alta, y el segundo está referido a que todos los contribuyentes que poseen una capacidad de pago equivalente deben enfrentar la misma carga impositiva.

#### b) Modificaciones en la Tributación Directa

Las reformas básicas introducidas en el mecanismo de tributación directa están contenidas en el D.L. N° 824, que fue publicado el 31 de diciembre de 1974.

Dicho texto legal contiene importantes modificaciones, tanto en los impuestos que se recaudan a nivel de empresas como a nivel de personas, habiendo disposiciones que afectaron al sistema como un todo.

#### Corrección Monetaria

Una de las grandes innovaciones en esta materia —que a juicio de muchos ha sido la de mayor importancia— fue la incorporación de un mecanismo de corrección monetaria. Tal como lo indica su nombre, su objetivo fue corregir en forma global las distorsiones ocasionadas por la inflación en lo referente a la determinación de la base imponible y del monto a pagar en los distintos períodos.

---

<sup>17</sup> J. Cauas: *op. cit.*, p. 7.

En el caso de la tributación a las empresas, ya se mencionó que la legislación anterior sólo permitía revalorizar el activo inmovilizado, con lo cual quedaban latentes profundas distorsiones en la valoración de activos y pasivos. En la práctica, ello significaba que la base imponible resultante era ficticia, de manera que se tributaba sobre utilidades irreales. La nueva disposición hizo posible reajustar tanto el capital propio como las partidas del activo y del pasivo exigible. Así, se buscó que las empresas pagaran impuesto solamente sobre los aumentos reales experimentados por el patrimonio durante el período en cuestión.

Con respecto a la tributación a nivel de las personas, el mecanismo de corrección monetaria estuvo encaminado a formalizar el sistema en unidades de poder adquisitivo constante, de manera que tanto la base imponible como los montos efectivamente pagados estuvieran expresados en términos reales. En este sentido fue fundamental la creación de la “unidad tributaria”, que reemplazó al sueldo vital para este propósito, y que de acuerdo a la ley se reajusta periódicamente en base a la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor. Esta unidad de medida empezó a utilizarse para delimitar los tramos de la escala impositiva, para determinar los créditos que se imputan en favor de los impuestos a pagar, etc.

El beneficio de haber introducido un mecanismo de reajuste como el recién descrito fue triple. En primer lugar, al haber impuestos que se pagan sobre la base de una declaración anual, la presencia de inflación significaba que el contribuyente pagaba en términos reales una cantidad menor que la que le correspondía de acuerdo a los ingresos que percibió en un determinado momento del tiempo. Con la nueva modalidad implementada se protege la recaudación fiscal en términos reales. En segundo lugar, habiendo en forma simultánea impuestos que se pagan anualmente y otros que se cancelan en forma mensual, al no existir el mecanismo descrito se estaba castigando en términos relativos a quienes debían cumplir con sus obligaciones tributarias más periódicamente, quebrándose así la progresividad del sistema. Por último, al ser progresiva la escala impositiva, y al no estar los tramos definidos en términos de una unidad de cuenta, el solo efecto de la inflación podía hacer que los contribuyentes fueran cambiando de tramo, perdiéndose el sentido de la escala.

### Tributación a Nivel de Empresas

Con motivo de la diversidad de problemas que presentaba la tributación a este nivel, fue necesario introducir modificaciones de toda índole.

En primer término puede señalarse como hito importante la incorporación de un mecanismo de corrección monetaria que, tal como se mencionó, hizo posible que las empresas pagaran impuestos sobre bases reales.

Un segundo aspecto está relacionado con la cobertura del sistema. De acuerdo a lo establecido en la nueva legislación, se incorporaron al régimen general aquellas actividades que en virtud de diversas disposiciones legales estaban sujetas a un tratamiento tributario especial, sustitutivo del impuesto a la renta. Con ello, entraron a formar parte del régimen general las compañías aéreas, las compañías de seguros, los bancos, las sociedades de ahorro y préstamo, las sociedades de inversión, las administradoras de fondos mutuos, las empresas constructoras, las empresas periódicas, las empresas publicitarias, las empresas de radiodifusión, las telecomunicaciones, etc. Las nuevas disposiciones perseguían que el capital invertido en los distintos sectores recibiera el mismo tratamiento tributario, de modo que éste se asignara entre los distintos sectores en base a criterios objetivos de rentabilidad y no como respuesta a incentivos artificiales que desvirtúan el proceso de asignación de recursos efectuado por el mercado.

Debe agregarse que lo recién señalado significó no sólo la derogación de los regímenes sustitutivos del impuesto a la renta, sino que, incluso en el marco del sistema general, todos quedaron afectos a la misma tasa. Este es el caso de las sociedades anónimas, bancos y compañías de seguros, que de acuerdo a la legislación antigua tributaban a una tasa de 35% las primeras y de 40% las demás. Luego de la reforma, la tasa general —válida para todos los sectores— bajó de 17% a 15%<sup>18</sup> y dos años después fue rebajada a 10%<sup>19</sup>.

En el caso específico de las sociedades anónimas, es conveniente hacer un alcance adicional. De acuerdo a la legislación vigente antes de la reforma, los accionistas tributaban en el global complementario sólo sobre utilidades distribuidas, induciéndose una mayor capitalización de las empresas por la vía de postergar el pago del impuesto. Sin embargo, se optó por un sistema en que a nivel del impuesto personal se tributara por el total de las utilidades devengadas. Para ello, se dispuso el pago de una tasa adicional a la primera categoría, de 40%, reliquidable al nivel de los accionistas individuales en el impuesto global complementario. De esta forma, se integró el impuesto a nivel de la empresa con el impuesto a nivel personal, en la

---

<sup>18</sup> Sin embargo, una disposición transitoria del nuevo texto legal contemplaba que para los años tributarios 1976 y 1977, la tasa del impuesto sería de 20% y 18%, respectivamente.

<sup>19</sup> D.L. N° 1604, diciembre 1976.



perspectiva de dar un trato similar a las distintas formas de organización de las sociedades.

Por otro lado, además de haberse incorporado a la normativa general aquellas actividades que estaban afectas a regímenes sustitutivos especiales, también se anexaron aquellas que gozaban de franquicias especiales o que estaban exentas del impuesto. Especial mención cabe hacer aquí respecto de las empresas pertenecientes al Fisco, que de acuerdo a la legislación anterior estaban exentas del impuesto de primera categoría. Ello resultaba claramente incompatible con un esquema en que al capital público debía exigírsele la misma rentabilidad que al capital privado, a la vez que dejaba en fuerte desventaja a las empresas privadas que debían coexistir con las empresas públicas en un régimen de competencia.

Aunque de menor importancia relativa que la anterior, también debe mencionarse el caso de los pequeños contribuyentes. De acuerdo a la legislación antigua, éstos estaban afectos a una tasa de impuesto de 3,75%, la que se aplicaba sobre una base que era determinada a juicio exclusivo del director del Servicio de Impuestos Internos. Para evitar la complejidad y discrecionalidad de un mecanismo de esta naturaleza, la nueva legislación incorpora a estos contribuyentes a un régimen de impuesto único, más simple. Asimismo, se establecen presunciones de renta para pequeños mineros y para pequeños empresarios del transporte de pasajeros, y se deroga la exención de que gozaban los bienes raíces agrícolas.

En otro orden de cosas, cabe agregar que se derogó el mecanismo que permitía descontar como “sueldo patronal” hasta el 20% de la renta líquida, y fue abolido el impuesto que gravaba las ganancias de capital a una tasa de 20%. En este último caso, ello se debió a que era un mecanismo complejo y de bajo rendimiento. No obstante, las ganancias de capital obtenidas en operaciones habituales quedaron incorporadas como renta imponible en el régimen general de primera categoría.

Con respecto al impuesto habitacional, se mantuvo vigente prácticamente durante todo el período que cubre este análisis —aunque a una menor tasa (5%)—, habiendo sido derogado recién el 1° de enero de 1983.

## Tributación a Nivel de las Personas

Las modificaciones en este campo estuvieron encaminadas fundamentalmente a concentrar en una sola base los ingresos recibidos por las personas, independientemente de la fuente, para que así la escala de tribu-

tación progresiva se aplicara sobre una base uniforme para todos los contribuyentes.

Paralelamente, se estableció una nueva escala de tasas, tanto para el impuesto que grava las remuneraciones de los trabajadores —impuesto único de segunda categoría—, como para el impuesto que agrupa los ingresos recibidos de distintas fuentes —global complementario—. En ambos casos se incorporó el concepto de “unidad tributaria”, para aislar los efectos de la inflación en el funcionamiento del sistema. El objetivo de esta reestructuración de tramos y tasas fue la racionalización y la nivelación de la carga impositiva. De este modo se uniformó la progresividad general del sistema.

Impuesto de Segunda Categoría

A continuación se presentan los cuadros que resumen la evolución del impuesto único de segunda categoría, en virtud de las modificaciones introducidas tanto en las tasas como en los tramos.

CUADRO N° III.1    ESCALA DE IMPUESTO ÚNICO A LOS TRABAJADORES  
ESQUEMA VIGENTE ANTES DE LA REFORMA

Monto Imponible (en sueldos vitales) <sup>20</sup>	Tasa	
	Marzo 1974 <sup>21</sup>	Diciembre 1974 <sup>22</sup>
0 - 1	Exento	Exento
1 - 2	3,5%	3,5%
2 - 5	10%	10%
5 - 10	15%	15%
10 - 15	20%	20%
15 - 20	30%	30%
20 - 30	40%	40%
30 - 40	45%	45%
40 - 50	50%	55%
50 - 60	55%	65%
60 - 80	60%	70%
80 y más	65%	80%

<sup>20</sup> A modo de referencia, el valor del sueldo vital para los dos primeros meses de 1974 era de E° 10.170.

<sup>21</sup> Esta escala fue válida hasta marzo de 1974, fecha en que mediante el D.L. N° 367 fueron alzadas en forma transitoria, hasta el 31 de diciembre de 1974.

<sup>22</sup> Esta columna contiene la escala transitoria promulgada por el D.L. N° 367 recién mencionado.

El cuadro III.1 contiene las escalas tributarias vigentes antes de la reforma. En la columna 1 aparece la estructura que rigió hasta marzo de 1974. El principal problema que presentaba era que no coincidía con la escala del Impuesto Global Complementario. De hecho, el tope máximo de esta última era de 60%, con lo cual se daba el curioso fenómeno de que en el margen se castigaba más al que obtenía ingresos sólo por trabajo, respecto del que los percibía de otras fuentes. Además, al analizar la estructura de tramos y tasas se observa que la escala era progresiva, pero a tasas decrecientes. La columna 2 contiene las modificaciones transitorias que se introdujeron entre marzo y diciembre de 1974. El objetivo fue lograr una mayor recaudación tributaria durante dicho período, de modo de atenuar el déficit fiscal de la época, y para ello se subieron las tasas para los tramos de más altos ingresos.

En el cuadro III.2 aparece la nueva escala que empezó a regir luego de la reforma efectuada a fines de 1974. El cambio más importante con respecto a la estructura anterior fue que se hizo coincidir la estructura del impuesto de segunda categoría con la del global complementario, corrigiéndose así la distorsión a que se aludió en un párrafo anterior.

CUADRO III.2      ESCALA IMPUESTO ÚNICO A LOS TRABAJADORES<sup>23</sup>  
ESQUEMA VIGENTE DESPUÉS DE LA REFORMA

Monto Imponible (en unidades tributarias) <sup>24</sup>	Tasa
0 - 1	Exento
1 - 2	3,5%
2 - 5	10%
5 - 10	15%
10 - 15	20%
15 - 20	30%
20 - 40	40%
40 - 80	50%
80 y más	60%

<sup>23</sup> Esta es la escala que empezó a regir a partir del 1° de enero de 1975, mediante la promulgación del D.L. N° 824.

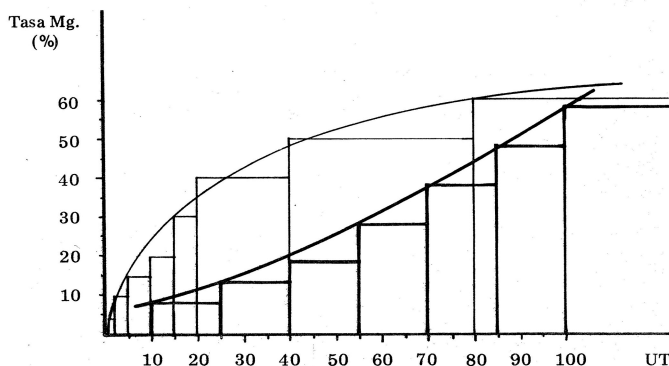
<sup>24</sup> En el momento de la reforma, la unidad tributaria tomó el mismo valor que el sueldo vital. En diciembre de 1974, éste era de E° 37.000.

Por último, el cuadro III.3 contiene la escala vigente en 1983. Es importante destacar que ésta difiere radicalmente de la que regía antes de la reforma de 1974. En primer lugar, se observa una fuerte disminución en la carga tributaria global por este concepto. En segundo término, se mantiene la estructura progresiva, pero a diferencia de la escala anterior, la progresividad aumenta a tasas crecientes en la medida que se incrementan los niveles de ingresos. Esto desemboca en un sistema de tributación a la renta más progresivo que el anterior.

CUADRO III.3 ESCALA IMPUESTO ÚNICO A LOS TRABAJADORES<sup>25</sup>  
ESQUEMA VIGENTE EN 1983

Monto Imponible (en unidades tributarias) <sup>26</sup>	Tasa
0 - 10	Exento
10 - 25	8%
25 - 40	13%
40 - 55	18%
55 - 70	28%
70 - 85	38%
85 - 100	48%
100 y más	58%

Gráfico 1



<sup>25</sup> Esta estructura data de 1981, fecha en que se modificó la escala que aparece en el cuadro anterior. Fue modificada sólo temporalmente entre marzo y diciembre de 1982, a objeto de incrementar la recaudación tributaria.

<sup>26</sup> A modo de referencia, el valor de la unidad tributaria en diciembre de 1983 alcanzaba a \$ 3.173.

El siguiente gráfico sintetiza lo recién señalado, al considerar simultáneamente ambas estructuras.

Otro indicador interesante de observar es la tasa media de impuestos, en función del ingreso imponible. El cuadro III.4 contiene la evolución de las tasas medias pagadas para distintos niveles de ingreso, expresados estos últimos en moneda de diciembre de 1983.

Como se puede apreciar, para todos los niveles de renta hubo una rebaja sustancial en la tasa media del impuesto. Sin embargo, ello tuvo mayor énfasis en los niveles de más bajos ingresos —hasta \$ 25.000 en moneda de diciembre de 1983—, quienes quedaron exentos. La última columna del cuadro III.4 ilustra en forma clara que la rebaja fue proporcionalmente menor en los niveles de más altos ingresos. Con todo, del cuadro en cuestión se desprende que globalmente la disminución en los impuestos de segunda categoría ha sido sustancial.

Con respecto a la tributación de segunda categoría pagada por los profesionales, se unificaron las tasas para profesionales independientes y para sociedades de profesionales, en 7%. Previamente, los primeros tributaban a esa tasa, mientras que los segundos estaban afectos a una tasa de 12%. Claramente, el único efecto de dicho tratamiento discriminatorio era desincentivar las asociaciones entre profesionales, desaprovechándose así las ventajas que ello conlleva en términos de mayor eficiencia.

CUADRO N° III.4 EVOLUCIÓN DE LAS TASAS MEDIAS DE IMPUESTO SEGUNDA CATEGORÍA

Renta Imponible			Tasas medias de impuesto (%)			Dic. 83 (Feb. 74)
\$ Dic. 83	U. T. o S. V.	Feb. 74	Dic. 74	Marzo 75	Dic. 83	
7.000	2,21	5,5	5,5	0	0	– 100
10.000	3,15	6,8	6,8	2,7	0	– 100
15.000	4,72	7,9	7,9	5,1	0	– 100
25.000	7,87	10,6	10,6	8,9	0	– 100
40.000	12,60	13,3	13,3	12,2	0,9	– 93,2
60.000	18,90	17,6	17,6	16,9	3,2	– 81,8
90.000	28,36	24,7	24,7	24,2	5,4	– 78,1
130.000	40,97	30,8	30,8	29,3	7,9	– 74,3
160.000	50,42	34,5	35,5	33,2	9,8	– 71,6
200.000	63,03	38,8	41,7	36,5	12,7	– 67,3
240.000	75,63	42,3	46,4	38,8	16,0	– 62,2
280.000	88,24	45,3	50,7	41,3	19,5	– 57,0
350.000	110,30	49,3	56,6	45,1	26,1	– 47,1

Un último punto a considerar en relación a este impuesto es la modificación que hubo en el tratamiento a los directores o consejeros de sociedades anónimas. Antes de la reforma tributaban por estas rentas a una tasa de 30%, la que fue rebajada a 7%. La razón de ello fue que se quería evitar las discriminaciones a este nivel, concentrándose la carga tributaria a nivel del impuesto global complementario.

### Global Complementario

La modificación de mayor importancia en este impuesto estuvo referida a la reestructuración de tramos y tasas, y en la agrupación de las rentas en una sola base. Sin embargo, en la reforma misma de fines de 1974 no se introdujeron modificaciones de fondo, por cuanto el énfasis estuvo en igualar el tratamiento del impuesto de segunda categoría con el del global complementario. Éstas ocurrieron posteriormente, a la par con el impuesto de segunda categoría. Por lo tanto, las diferencias fundamentales entre la estructura existente al momento de ocurrir la reforma y la escala vigente en 1983 son de la misma naturaleza que las observadas en el caso del impuesto único de segunda categoría. De esta forma, se reestructuró la conformación de tramos y tasas, tornándose más progresiva la escala al subir las tasas en mayor proporción para los niveles de ingreso imponible más elevados.

Es importante también hacer mención a las modificaciones que se introdujeron en la perspectiva de agrupar las rentas percibidas de distintas fuentes en una sola base. La amplia gama de tratamientos especiales que había no permitía contar con una estructura tributaria global que fuera estrictamente complementaria. La solución a este problema hizo posible dar un tratamiento igualitario a los ingresos percibidos de distintas fuentes, lo que conlleva beneficios desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad.

Otra modificación, complementaria al nuevo tratamiento que se dio a las rentas de las sociedades anónimas, consistió en otorgar un crédito a los accionistas en relación a los dividendos distribuidos, ya que los primeros quedaron afectos a una tasa adicional de 40%, al nivel de la empresa. Como se mencionó, el mecanismo de la tasa adicional fue establecido para que los accionistas tributaran sobre el total de las utilidades devengadas, y no sólo respecto de las distribuidas. Para evitar un doble gravamen, se requería establecer un crédito en el impuesto global complementario, equivalente a una fracción de lo ya pagado por medio de la tasa adicional.

En otro orden de cosas, corresponde hacer mención a dos aspectos. En relación a los efectos de la inflación, para fines tributarios se dispuso la

reajustabilidad tanto de las rentas percibidas en cada mes del año, como de las deducciones que corresponde hacer por concepto de las retenciones de impuesto. Esto, para que todas las magnitudes envueltas en el proceso de determinación del impuesto a pagar estuvieran expresadas en moneda de igual poder adquisitivo. Con respecto a las exenciones, se eliminaron aquellas de que gozaban algunos ingresos provenientes de intereses. Es el caso de los bonos emitidos por el Estado (o con garantía), y de las letras hipotecarias. Esto último se hizo con el objetivo de igualar el tratamiento que se daba a los distintos instrumentos financieros, sin beneficiar artificialmente a algunos, en desmedro de los otros.

### c) Modificaciones en la Tributación Indirecta

La reforma en el impuesto a las ventas y servicios constituye uno de los avances más importantes que se han realizado en materia de tributación. Con la promulgación del D.L. N° 825, en diciembre de 1974, se instituyó el Impuesto al Valor Agregado (IVA), a una tasa de 20%, en reemplazo del impuesto a la compraventa, que gravaba a la tasa de 24% las transferencias a nivel del productor y en 8% a las transacciones entre productores.

Este nuevo impuesto afectó tanto a productores como a importadores, y en el caso del comercio, a mayoristas y a minoristas. La gran ventaja que presenta respecto del sistema anterior es que en cada etapa del proceso productivo sólo se tributa sobre el “valor agregado” correspondiente, evitándose el efecto acumulativo que estaba implícito en el impuesto a la compraventa, y que, por ende, incentivaba la integración vertical de las empresas. Del mismo modo, al ser el monto total de impuesto pagado por cada bien independiente del número de etapas por las que debió pasar durante el proceso productivo, las relaciones entre los precios de los distintos bienes no se ven alteradas en forma artificial como consecuencia del gravamen.

Desde el punto de vista del control, la fiscalización se simplifica bastante, en virtud de la forma como opera el mecanismo en la práctica. En efecto, dado que el contribuyente tiene un débito con el Fisco que resulta de aplicar la tasa del impuesto al valor total de las ventas, y un crédito equivalente al impuesto que pagó al adquirir los insumos, materiales y bienes de capital necesarios para la elaboración del producto en cuestión, hay intereses opuestos entre compradores y vendedores que inducen un control automático de la evasión.

En relación a la cobertura del impuesto, ésta se hizo cada vez más general, eliminándose las exenciones dispuestas por la legislación anterior<sup>27</sup>.

Sin embargo, el D.L. N° 825 a que se ha hecho mención contemplaba, además del IVA, un impuesto especial a las ventas y un impuesto a los servicios.

Los impuestos especiales a las ventas son de carácter eminentemente selectivo, y no tienen las características del IVA, esto es, son un impuesto a las ventas, sin derecho a crédito por los impuestos pagados en la compra de insumos y materiales requeridos para su fabricación. En esta categoría caen diversos bienes catalogados como suntuarios, los que quedan afectos a un impuesto adicional de 20%; las ventas de vehículos motorizados usados, a una tasa de 8%; la gasolina y otros derivados del petróleo, a tasas que están en el rango de 12% a 33,5%. Posteriormente se han introducido modificaciones, tendientes a incorporar al régimen general del IVA las ventas de combustibles, y a eliminar las tasas adicionales que afectaban a ciertos productos<sup>28</sup>.

En cuanto al impuesto a los servicios, inicialmente éste contemplaba un gravamen de 20% sobre una serie de transacciones estipuladas en el texto del D.L. N° 825 aludido, habiendo otros servicios que estaban afectos a una tasa de 8%. Aunque había una serie de operaciones exentas del impuesto, esto tenía como objetivo básico evitar inconsistencias con el resto del sistema tributario. No obstante, también había una serie de empresas e instituciones que quedaron liberadas del impuesto<sup>29</sup>. En todo caso, a partir de enero de 1977 el impuesto a los servicios se integró al régimen general del IVA.

Fuera del marco recién mencionado, cabe destacar que la reforma de 1974 estableció impuestos especiales a los alcoholes, a los espectáculos y al tabaco<sup>30</sup>. Posteriormente, también se han ido incorporando al régimen general del IVA.

Por último, la reforma a la tributación indirecta ha contemplado una serie de modificaciones en la ley de Timbres y Estampillas. Aunque individualmente el efecto de cada medida puede no tener un impacto de importancia sobre la asignación de recursos, la totalidad de ellas consideradas globalmente permiten visualizar un desentramamiento en las diversas transacciones, que en último término redundan en mayor eficiencia.

---

<sup>27</sup> Inicialmente hubo algunos productos que quedaron exentos del IVA, los que posteriormente se han ido incorporando al sistema general. Ver anexo N° 4.

<sup>28</sup> Para mayor detalle sobre la evolución del impuesto a las ventas y servicios, ver anexo N° 4.

<sup>29</sup> Ver anexo N° 4.

<sup>30</sup> D.L. N° 826 y D.L. N° 828, respectivamente.



#### d) Leyes de Fomento

Las reformas analizadas en las secciones anteriores, tanto en materia de tributación directa como indirecta, tuvieron un objetivo doble. Por una parte, se pretendió estructurar un régimen general que fuera más eficiente, más simple y más equitativo que el que se encontraba vigente antes de la reforma. Por otra, se eliminaron los regímenes sustitutivos y gran parte de las franquicias, incorporando a los distintos sectores y regiones al régimen general.

Ya se mencionó que al margen de las deficiencias contempladas en la antigua ley de la renta y en el impuesto a la compraventa, la amplia gama de tratamientos especiales y exenciones transformaba la estructura general en una excepción más<sup>31</sup>. Indudablemente la razón de ser de los regímenes sustitutivos y de las franquicias era el fomento de determinadas actividades y regiones. Sin embargo, el tipo de herramientas utilizadas no sólo distaba de ser el más adecuado para los propósitos perseguidos, sino que, además, rompían la equidad del sistema.

En un trabajo realizado por Méndez<sup>32</sup> se analizan las principales herramientas de fomento utilizadas en Chile hasta 1974. Sostiene el autor que en materia de tributación directa, las franquicias estaban orientadas básicamente a aumentar el retorno neto del capital, lo que favorecía relativamente a aquellas actividades más intensivas en el uso de capital. En cuanto a los impuestos indirectos, las franquicias desembocaban en que por un mismo bien se pagaban precios distintos, según el tipo de consumidor, de productor, y dependiendo de la zona geográfica del país en que se efectuara la transacción. Con respecto a las exenciones arancelarias, destaca la amplia gama de regímenes especiales existentes, y estima en alrededor de 45% la proporción de las importaciones totales que ingresaba al país sin pagar derechos aduaneros. De más está decir que esto tornaba incoherente la estructura arancelaria general. Por último, Méndez señala la incongruencia de mantener una serie de medidas, que él califica de “para-tributarias”, las que entorpecían el desarrollo de determinados sectores y regiones. Así, por ejemplo, señala la contradicción implícita en dar incentivos fiscales a regiones cuyo principal producto se encontraba en la lista de exportaciones prohibidas.

---

<sup>31</sup> El anexo N° 3 contiene una recopilación de exenciones territoriales y sectoriales.

<sup>32</sup> Juan Carlos Méndez: “Leyes de Fomento”, en *Reforma Tributaria*, Ministerio de Hacienda, 1977, parte IV.

En consecuencia, la reforma tributaria de 1974 contemplaba modificaciones sustanciales al respecto. Y aunque la norma general era que todos los sectores y regiones debían recibir el mismo tratamiento, de modo que los recursos se asignaran de acuerdo a las señales de precio entregadas por el mercado, libres de distorsiones, se establecieron ciertos principios fundamentales en materia de leyes de fomento y franquicias tributarias. Éstos están señalados en el trabajo de Cauas<sup>33</sup>, y básicamente indican que cuando se desee favorecer a una determinada región, las leyes de fomento se aplicarán a todas las actividades emprendidas en la zona, sin discriminaciones. Del mismo modo, se señala que las franquicias a sectores en particular deben ser independientes de la región del país en que se encuentre la actividad en cuestión. De los restantes principios mencionados, cabe destacar aquel que indica que las franquicias no deben ser perpetuas.

En este contexto, las primeras medidas que se tomaron fueron simplemente complementarias a los D.L. N° 824 y N° 825, en el sentido de integrar a los distintos sectores y regiones al régimen general, derogándose por ende los tratamientos especiales.

En cuanto a las leyes de fomento propiamente tales, debe mencionarse la legislación que otorga franquicias a las zonas extremas del país<sup>34</sup>, y el establecimiento de zonas francas<sup>35</sup>. La primera de ellas contemplaba fundamentalmente una rebaja en la tributación de primera categoría, una bonificación estatal a las empresas en relación al monto de las remuneraciones imponibles de sus trabajadores, y una bonificación al costo de las nuevas inversiones<sup>36</sup>. La legislación respecto de las zonas francas, por su parte, estableció una exención de los impuestos a las ventas y servicios para aquellas empresas instaladas dentro de las zonas o depósitos francos, por las operaciones realizadas dentro de dichos recintos. Además, quedaron exentas del impuesto de primera categoría.

En otro orden de cosas, se estableció un crédito contra impuesto por los gastos de capacitación del personal en que incurrieran las empresas, con un tope de 1% sobre las remuneraciones imponibles.<sup>37</sup>

Con respecto a actividades en particular, se mantuvo el D.F.L. 2 de 1959, que incentiva la construcción de viviendas económicas por la vía de eximir del pago del impuesto de primera categoría a las empresas construc-

---

<sup>33</sup> J. Cauas: *Op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>34</sup> D.L. N° 889, publicado el 21 de febrero, 1975.

<sup>35</sup> D.L. N° 1055, publicado el 25 de junio, 1975.

<sup>36</sup> La ley establece que estas franquicias van decreciendo a través del tiempo.

<sup>37</sup> D.L. N° 1446, publicado en 1976.

toras, y del global complementario a toda renta generada por este tipo de viviendas. Además, estas propiedades quedan exentas del pago de impuestos municipales a la propiedad por un determinado espacio de tiempo.

#### **IV. Análisis de la Estructura Tributaria Vigente en 1983**

##### **a) Aspectos Generales**

Las secciones anteriores estuvieron dedicadas al estudio de la estructura tributaria vigente en 1973, y al análisis de las modificaciones esenciales introducidas a partir de la promulgación de una serie de decretos leyes en diciembre de 1974, en lo que se ha llamado la “reforma tributaria”. En ambos casos se ha puesto énfasis en las consideraciones de eficiencia y de equidad que resultan de comparar los respectivos esquemas.

En términos resumidos, puede señalarse que tanto en lo referido a la tributación directa como a la indirecta, el objetivo de la reforma fue doble. Por una parte, se diseñó una estructura que corregía una serie de distorsiones implícitas en el esquema anterior, induciéndose así una mayor eficiencia en la asignación de los recursos. Por otra, se tendió a una derogación paulatina de los diversos regímenes sustitutivos, incorporándose a todos los sectores al mismo tratamiento general.

No obstante el alcance de las reformas comentadas, que puede deducirse al comparar con el esquema anterior, es importante sintetizar el significado concreto de la estructura tributaria vigente en 1983, luego de un período de diez años en que se fueron introduciendo sucesivas modificaciones.

En términos de simplicidad, los avances en la materia son innegables; sin embargo, siempre será posible concebir mecanismos que posean mejores atributos al respecto.

En el campo de la equidad, se ha tratado de ser consistente con los principios de equidad horizontal y equidad vertical; esto es, igual tratamiento a los contribuyentes con igual capacidad de pago, y distinto tratamiento a los contribuyentes con capacidad de pago diferente. Con respecto a la equidad horizontal, ésta se ha buscado no sólo derogando los regímenes sustitutivos y franquicias que beneficiaban a sectores en particular, sino que además estableciendo una base imponible que incluya todas las rentas percibidas por el contribuyente de distintas fuentes, y aplicando sobre ella una escala tributaria progresiva. En cuanto a la equidad vertical, se modificó el esquema, tornándolo más progresivo, en el sentido de transformar una

escala creciente a tasas decrecientes, en una escala que se torna cada vez más progresiva al ir pasando a tramos de ingresos más altos.

En cuanto a la eficiencia en la asignación de los recursos, lo que se ha buscado es un sistema más “neutral” en el sentido de evitar que las decisiones que tomen los productores y consumidores se vean influidas por la presencia de los impuestos<sup>38</sup>. Y aunque los avances en este campo han sido significativos, ellos han estado concentrados en eliminar las trabas que distorsionan las decisiones de producción y consumo en un determinado momento en el tiempo.

En el caso de la tributación indirecta, el énfasis ha estado en que los precios relativos de los distintos bienes no se distorsionen como consecuencia del impuesto, en el sentido de que induzcan decisiones de consumo y de producción distintas de las que habrían sido en su ausencia. En el caso de la tributación directa, se ha legislado de tal forma que todas las rentas de un mismo contribuyente tributen a igual tasa, independientemente de la fuente; esto, para no inducir un tipo de trabajo en relación a otro por el mero efecto tributario, y para no incentivar artificialmente que el capital se invierta en determinadas actividades, en desmedro de otras.

Sin embargo, el efecto del esquema tributario sobre la asignación de los recursos a través del tiempo —esto es, el impacto sobre el proceso de ahorro e inversión—, no fue abordado durante la década 1974-1983.

Esto vino a ocurrir recién en enero de 1984, fecha en que se promulgó una ley que introduce modificaciones sustanciales a la ley de impuesto a la renta<sup>39</sup>.

#### b) Efectos de la Estructura Tributaria Vigente en 1983 sobre el Ahorro y la Inversión

Los fondos que los contribuyentes destinan al ahorro y a la inversión dependen de una serie de factores, uno de los cuales es el retorno esperado. Esto último ejerce influencia en el sentido de que mientras mayor sea la rentabilidad neta obtenida, mayores serán los incentivos para ahorrar e invertir, en tanto el premio a recibir será lo suficientemente atractivo como para compensar el no consumir dichos recursos en el presente.

En la medida que el sistema tributario esté estructurado de tal forma que la rentabilidad neta recibida por ahorrantes e inversionistas disminuye

---

<sup>38</sup> Excepto en aquellos casos en que el impuesto se coloque precisamente para corregir una distorsión.

<sup>39</sup> Ley N° 18.293, D.O. del 31 de enero de 1984.

como consecuencia de los impuestos que deben soportarse, puede sostenerse que el sistema tributario está desincentivando el ahorro y la inversión.

En la situación chilena tanto el impuesto de primera categoría como el global complementario penalizan el ahorro y la inversión.

En el caso del ahorro, el retorno obtenido por el contribuyente está incluido en la base imponible del impuesto global complementario, lo que significa en términos prácticos que a los ingresos percibidos por esta fuente se les aplica la tasa de impuesto marginal que corresponde al contribuyente en cuestión.

Con respecto a la inversión, hay que considerar el efecto conjunto del impuesto de primera categoría y del global complementario. A modo de ejemplo, considérese el caso de un contribuyente que posee acciones de una sociedad anónima, y que de acuerdo a las utilidades brutas obtenidas por la empresa en un cierto período le correspondería recibir \$ 100 como dividendos. ¿Cuál es el retorno neto que le queda después de pagar todos los impuestos correspondientes? Suponiendo que este inversionista está en el tramo más alto de la escala del global complementario (58%), la situación sería como sigue:

Utilidad bruta	100	(1)
– Impuesto 1ª categoría (10% de (1))	– 10	(2)
	<hr/>	
	<b>90</b>	(3)
– Tasa adicional S.A. (40% de (3))	– 36	(4)
	<hr/>	
Dividendos a repartir	<b>54</b>	(5)
– Tasa marginal global complementario (58% de (5))	– 31,3	(6)
	<hr/>	
+ Crédito tributario (40% de (5))	+ 21,6	(7)
Impuesto neto	<b>44,3</b>	(8)
Tasa efectiva del Impuesto	55,7%	

Como se observa, la tributación a las sociedades anónimas ha estado diseñada de tal forma que la tasa efectiva pagada por un inversionista, con

respecto a los ingresos que le corresponderían de acuerdo a su participación en la propiedad de la misma, tiende a coincidir con la tasa marginal en el impuesto global complementario relevante para el individuo<sup>40</sup>.

En síntesis, tanto el ahorro como la inversión están siendo penalizados en el marco de la estructura tributaria vigente en 1983. El impacto efectivo que ello tenga sobre la acumulación de capital dependerá, en último término, del grado de sensibilidad del ahorro y de la inversión ante variaciones en la rentabilidad neta, y de cómo estas variaciones afectarán adicionalmente a los otros determinantes de estas variables.

Por lo tanto, aunque no es posible afirmar que la eliminación de estas distorsiones solucionará el problema de la escasez de ahorro y de inversión que se observa en Chile, al menos constituiría un paso importante en la dirección de quitar los desincentivos que hoy entorpecen el desarrollo de estas actividades.

## **V. Fundamentos y Características de la Reforma Tributaria de 1984**

### **a) Consideraciones Generales**

Tal como se mencionó en la sección anterior, el sistema tributario chileno ha estado estructurado del tal forma que los ingresos destinados al ahorro y a la inversión han recibido un tratamiento discriminatorio en su contra. En la literatura económica este problema se conoce con el nombre de “doble tributación”, y puede sintetizarse en los siguientes términos: cuando el contribuyente recibe un determinado ingreso, el remanente que le queda luego de pagar el impuesto a la renta correspondiente puede disponerlo ya sea para consumo durante el período en cuestión, o bien puede decidir ahorrarlo (invertirlo). Dependiendo de cuál sea la decisión tomada, este ingreso puede no estar afecto a tributos adicionales. Si la persona opta por el ahorro o la inversión, cuando reciba los frutos de su acción en un período futuro éstos pasarán a integrar la base imponible del contribuyente, lo que implicará el pago de nuevos impuestos, y por ende disminuirá la rentabilidad neta obtenida. Y es éste el sentido que tiene la afirmación de que la tributación en base

---

<sup>40</sup> Esta equivalencia entre las tasas proviene del proceso de integración entre el impuesto a las empresas y el impuesto a nivel de las personas, y por la forma de cálculo, tiene mayor validez para los tramos más altos del impuesto global complementario. Por ejemplo, un contribuyente cuya tasa marginal pertinente es 20%, paga una tasa efectiva de 35,2%.

a la renta total contiene una “doble tributación” sobre el ahorro y la inversión: se paga impuestos sobre la base de un ingreso que ya fue gravado al momento de recibirse, y por ende con anterioridad a la decisión de consumirlo o ahorrarlo (invertirlo). Nótese que si el contribuyente decidiera destinar a consumo la totalidad del ingreso recibido, no estaría afecto a esta “doble tributación”.

Es evidente que el grado en que esto afecte la acumulación de capital en la economía va a depender de cuán sensibles sean el ahorro y la inversión ante variaciones en la rentabilidad neta esperada. Sin embargo, a diferencia de la situación en que la responsabilidad de estas actividades recae en el Estado, son dos los requisitos necesarios para que el sistema como tal sea consistente en un esquema basado en el mercado: primero, al sector privado debe dársele recursos para que se pueda desenvolver, lo cual requiere que la carga tributaria no se transforme en una traba para su desarrollo, y segundo, la fórmula escogida para recaudar los impuestos debe ser tal que no desincentive la acumulación de capital.

La motivación central para haber introducido cambios en la legislación tributaria fue justamente el corregir la situación descrita.

## b) Principales Modificaciones Introducidas con la Reforma Tributaria

Los cambios introducidos en la legislación tributaria con la promulgación de la ley N° 18.293 pueden separarse, para los fines analíticos perseguidos, en dos categorías: reducciones en las tasas de tributación y modificación de la base imponible.

En relación a lo primero, la nueva legislación incluye disminuciones en los impuestos pagados a nivel de las personas. Con respecto a las rentas provenientes del trabajo —segunda categoría—, está contemplada una disminución en las tasas del impuesto único, y se deroga la tasa especial que pagan los profesionales independientes<sup>41</sup>. En lo referente al impuesto global complementario, se contempla una readecuación de los tramos y tasas que conforman la escala, similar a la estipulada para el impuesto único al trabajo. En ambos casos las modificaciones son escalon-

---

<sup>41</sup> En el caso de profesionales independientes, la ley N° 18.293 estipula una rebaja escalonada: para los ingresos recibidos durante 1984 regirá una tasa de 3,5%, y a partir de 1985 éste será de cero. Hasta 1983, la tasa fue de 7%.

nadas en el tiempo, y el régimen que entrará en vigencia a partir de 1986 se resume en el siguiente cuadro:

CUADRO N° V.1      ESCALA DEL IMPUESTO ÚNICO AL TRABAJO Y DEL GLOBAL  
COMPLEMENTARIO CONTEMPLADA EN LA LEY N° 18.293

Monto imponible (en unidades tributarias mensuales)	Tasa
0 - 10	Exento
10 - 30	3,5%
30 - 50	10%
50 - 70	15%
70 - 90	25%
90 - 120	35%
120 - 150	45%
150 y más	50%

Para los períodos 1984 y 1985 se estipula una disminución a razón de un punto porcentual por año en cada tramo de la escala vigente en 1983.

Respecto de la base imponible de las empresas, se mantiene el concepto de renta percibida o devengada, sobre el cual se aplica el impuesto de primera categoría. Sin embargo, este tributo podrá rebajarse del impuesto global complementario o adicional que declaren sus propietarios, socios o accionistas, en relación a las rentas declaradas.

En cuanto a la base imponible de las personas, en el impuesto global complementario se incorpora un elemento importante relativo a los ingresos provenientes de la propiedad de las empresas: las utilidades totales (percibidas o devengadas) dejan de ser la base, transformándose ésta sólo en los retiros para el caso de las sociedades de personas, y en el reparto de utilidades cuando se trate de sociedades anónimas.

En relación a las deducciones de la base imponible, se introduce una cláusula que autoriza a los contribuyentes a rebajar anualmente de la base de tributación personal un 20% de las cantidades invertidas en acciones, depósitos y otros valores cuyos plazos de vencimiento sean de a lo menos un año, y el total de los depósitos adicionales en una AFP. La ley establece topes máximos para estas cantidades.

En concordancia con lo señalado, se deroga la tasa adicional de 40% que afecta a las sociedades anónimas, sobre las utilidades percibidas o devengadas, y que de hecho operaba como un anticipo del impuesto global complementario que debían pagar los accionistas. Al centrarse la tributación



al nivel de las personas, y al ser la base imponible sólo las utilidades distribuidas, dicha disposición pierde sentido. En todo caso, esta rebaja será escalonada: se establece una tasa de 30% en 1984; 15% en 1985, y cero a partir de 1986.

### c) Alcances de la Reforma

Las disposiciones contenidas en la nueva legislación sobre impuesto a la renta tienen incidencia tanto en la carga tributaria como en la estructura del sistema.

Con respecto a la carga tributaria, el hecho de que se haya considerado una rebaja en las tasas impositivas al nivel de las personas refleja la intención de continuar en el proceso de liberación de recursos por parte del Fisco, para que sea el sector privado el que los administre.

En relación a las modificaciones introducidas en la estructura del sistema, éstas implican un cambio en los incentivos tanto a nivel de empresas como de personas.

A nivel de empresas, el hecho de que sus propietarios tributen en el global complementario sólo sobre las utilidades distribuidas, tiene una incidencia directa sobre la estructura financiera de las empresas: al ser la base imponible para sus dueños sólo retiros de éstas, se crea un incentivo para que los proyectos de expansión se financien con capital propio en vez de endeudamiento, ya que por la vía de postergar el pago de impuestos se accede a una fuente de financiamiento de menor costo. Este punto es de suma importancia, por cuanto ataca directamente uno de los problemas más graves que han afectado a las empresas en el transcurso de la última década, cual es su bajo nivel de capitalización. Al no haber habido los incentivos suficientes para revertir la situación, la expansión de la economía hubo de financiarse en forma importante por la vía del endeudamiento.

Como se aprecia, esta modificación de la base imponible apunta básicamente a que, dado un cierto monto que la empresa desea invertir, haya incentivos para que la operación se financie con capital propio en lugar de endeudamiento. Respecto de si induce o no adicionalmente una mayor inversión, cabe señalar que esta modificación no elimina el problema de fondo implícito en el impuesto a la renta, y que está referido a la “doble tributación” que deben soportar los ingresos provenientes del ahorro y de la inversión. De hecho, postergar el pago del impuesto no significa que esta obligación se elimine. Sin embargo, pese a que por esta vía no se está eliminando la distorsión en contra de la inversión que contiene el

sistema tributario, en forma indirecta hay un incentivo a favor de ella. En efecto, el incentivo a la capitalización de las empresas ocurre justamente porque la empresa tiene acceso a una fuente de financiamiento más barata. Y esto significa no sólo modificar la estructura financiera de las empresas, ya que al disminuir el costo del financiamiento hay también una serie de proyectos que si se financian con endeudamiento no son rentables, y que en virtud de esta modificación pueden tener rentabilidad positiva. En consecuencia, a través de este efecto indirecto sí puede hablarse de un incentivo a la inversión.

En un esquema en que existe tributación sobre los ingresos provenientes del ahorro y de la inversión —como el que contempla la nueva ley de impuesto a la renta—, el incentivo directo a estas actividades ocurre sólo cuando los contribuyentes pueden deducir de su base imponible la fracción del ingreso destinada a ellas. En ese sentido, las modificaciones introducidas al nivel de la tributación personal, en cuanto a poder descontar de la base imponible un cierto porcentaje de las cantidades invertidas en determinados instrumentos, constituye sin duda un paso en la dirección correcta. Sin embargo, no es mucho lo que puede esperarse por esta vía, dados los topes máximos y las limitaciones impuestas a la utilización de esta disposición. Lo que debe quedar claro es que el problema de la “doble tributación” a que se ha hecho alusión en párrafos anteriores logrará atenuarse sólo en la medida que se amplíe el uso de mecanismos de esta naturaleza. Por ello, las innovaciones que se desee introducir a futuro en el campo de la tributación directa, y que pretendan corregir el problema en cuestión, deberán contemplar un perfeccionamiento del mecanismo que regula las deducciones autorizadas de la base imponible.

## **VI. Resumen y Conclusiones**

Las modificaciones introducidas en la legislación tributaria del país a partir de 1974 han constituido un avance importante en el intento de ir consolidando un sistema económico basado en las acciones emprendidas por el sector privado.

La estructura impositiva vigente en 1974 presentaba serios problemas tanto en el campo de la eficiencia como en el de la equidad. Respecto de lo primero, la estructura de los impuestos distorsionaba el sistema de precios, dando señales que operaban en contra de una eficiente asignación de los recursos. En cuanto a la equidad, la amplia gama de exenciones y franquicias desvirtuaba cualquier intento por establecer un esquema progresivo.

En este contexto, las reformas introducidas abarcaron los dos campos mencionados, y estuvieron referidas tanto a la tributación directa como a la indirecta.

En materia de tributación directa, una de las grandes innovaciones fue la incorporación de un mecanismo de corrección monetaria, tendiente a que la determinación de la base imponible y del monto a pagar por los contribuyentes —personas y empresas— estuviera expresado en moneda de igual poder adquisitivo. En el caso particular de la tributación a nivel de empresas, cabe agregar que se incorporaron al régimen general aquellas actividades que en virtud de diversas disposiciones legales estaban sujetas a un tratamiento tributario especial, sustitutivo del impuesto a la renta; que en el marco del régimen general todos los sectores quedaron afectos a la misma tasa, y que se anexaron a la normativa general aquellas actividades que gozaban de franquicias especiales o estaban exentas del impuesto, como es el caso de las empresas pertenecientes al Fisco. En el caso de la tributación al nivel de las personas, las modificaciones estuvieron encaminadas a concentrar los ingresos recibidos en una sola base, independientemente de la fuente, de modo que la escala de tributación progresiva se aplicara sobre una base uniforme para todos los contribuyentes. Paralelamente, se estableció una nueva escala de tasas que incluyó rebajas compatibles con la menor carga tributaria que se deseaba hacer recaer en el sector privado, y que a la vez estuvo concentrada en los sectores de menor ingreso relativo.

En materia de tributación indirecta, la principal reforma fue la incorporación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Con este mecanismo se eliminaron las distorsiones ocasionadas por el efecto acumulativo implícito en el régimen de impuesto a la compraventa, que incentivaba la integración vertical de las empresas y que distorsionaba artificialmente las relaciones de precios entre los distintos bienes.

En cuanto a las leyes de fomento, si bien la norma general fue que todos los sectores y regiones debían recibir el mismo tratamiento, se estableció que cuando se deseara favorecer a una determinada región, la legislación especial debería aplicarse a todas las actividades emprendidas en la región, sin discriminaciones. Análogamente, se señala que las franquicias a sectores en particular deben ser independientes de la región del país en que se encuentre la actividad en cuestión. En esta materia cabe destacar la promulgación de un decreto que otorga franquicias a las zonas extremas del país y el establecimiento de zonas francas.

En síntesis, las modificaciones introducidas con la reforma tributaria de 1974 pueden englobarse en dos aspectos. Por una parte, se diseñó una estructura que corregía una serie de problemas implícitos en el esque-

ma anterior, induciéndose una mayor eficiencia en la asignación de los recursos. Por otra, se tendió a una derogación paulatina de los diversos regímenes sustitutivos, incorporándose todos los sectores al mismo tratamiento general.

No obstante el avance que esto significó en términos de ir tendiendo a un sistema más “neutral”, es importante destacar que durante la década 1974-1983 no se abordó el problema del impacto que el sistema tributario tenía sobre el proceso de ahorro e inversión. Esto vino a ocurrir recién en enero de 1984, fecha en que se introdujeron modificaciones de suma importancia a la legislación sobre impuesto a la renta.

Así, el problema de la “doble tributación” sobre los ingresos provenientes del ahorro y de la inversión estuvo presente durante todo el período que se está analizando. Y aunque los cambios introducidos a este respecto apuntan en la dirección correcta, sólo representan un primer paso en la búsqueda de un sistema no discriminatorio en este sentido. Las innovaciones que se desee introducir a futuro en el campo de la tributación directa, y que pretendan corregir este problema, deberá contemplar un perfeccionamiento del mecanismo que regula las deducciones autorizadas de la base imponible.

## ANEXO N° 1

### Sobretasas en el Impuesto a la Compraventa

Artículos de fantasía	50%
Acondicionadores de aire	50%
Géneros, telas, tejidos importados	50%
Prendas de vestir importadas	50%
Joyas, piedras preciosas o falsas	50%
Juguetes mecánicos importados	50%
Máquinas fotográficas y filmadoras	50%
Pieles finas y Yates	50%
Prismáticos y proyectoras	50%
Tapices y alfombras importados	50%
Biombos de fantasía	50%
Estampillas y monedas de colección	50%
Encajes, brocados y tules	50%
Artículos de oro, plata, platino y marfil	50%
Barajas	50%
Bares, tabernas y cantinas (consumo)	50%
Boites, cabarets y discoteques	50%
Películas y placas sensibilizadas	50%
Refrigeradores importados	50%
Radioelectrolas y otros	40%
Chocolates, bombones, dulces, etc.	30%
Lavadoras, secadoras, jugueras	30%
Refrigeradores nacionales	30%
Enceradoras y aspiradoras	30%
Afeitadoras eléctricas y radios	30%
Tocadiscos, tocacintas y cassettes	30%
Amplificadores y cintas grabadas	30%
Restaurantes y clubes sociales (consumo)	30%
Hoteles y hosterías	30%
Artículos de tocador	30%
Helados	25%
Alfombras y tapices nacionales	25%
Artículos de piedras semipreciosas	25%

Encendedores, polveras y cigarreras	25%
Juguetes mecánicos nacionales	25%
Muebles finos	25%
Motores fuera de borda	25%
Vajilla y cuchillerías finas	25%
Albumes para colecciones	25%
Vidrios, excepto planos y/o lisos	25%
Bicicletas de paseo	25%
Relojes	25%
Cortadoras de césped	25%
Muebles de terraza	25%
Equipos domésticos de calefacción	25%
Papeles murales	25%
Cobertizos para automóviles y terrazas	25%
Accesorios y adornos para automóviles	25%
Instrumentos musicales	25%
Implementos para esquiar	25%
Carpas para camping	25%
Armas de fuego	25%
Letreros luminosos	25%
Máquinas de escribir y calcular	25%
Artículos de plata alemana y acrílico	25%
Tarjetas postales y posters	25%
Plantas interiores	25%
Barómetros y termómetros para decoración	25%
Encajes, brocados y tules nacionales	25%
Telas bordadas, felpas y terciopelos	25%
Discos fonográficos	22%
Neumáticos nacionales	21%
Champúes, dentífricos y desodorantes	15%
Pinturas	14%
Café soluble	13,5%
Conservas de carnes y pescados	13,5%
Fósforos	12%

Cemento	10,33%
Consumo en fuentes de soda y restaurantes	10%
Consumo en salones de té o café	10%
Consumo en casa de pensión	10%
Libros de arte	10%
Obras de arte autores extranjeros	8%
Vinos nacionales	26%
Cerveza	46%
Bebidas analcohólicas y aguas minerales	35%
Piscos	39%
Licores	45%
Gas licuado (sobrepeso venta al consumidor)	27%
Televisores	23%
Vehículos motorizados usados	10%

## Anexo N° 2

### Exenciones Impuesto a la Compraventa

Ley N° 12.120<sup>42</sup>

- Salitre, yodo, sal y agua potable.
- Carne fresca o congelada, incluida la de ballena, ganado, aves, jamón, cecinas, embutidos, afrecho, leña, trigo, maíz, avena, porotos, lentejas, garbanzos, arvejas, arroz, papas, betarraga, sacarina, chuchoca, yerba mate, cebollas, ajos, carbón vegetal, harinas de cereales y de legumbres.
- Pescado, manteca, grasa, maicena, chuño, empanadas y azúcar, siempre que estos productos se empleen en la alimentación humana; aceites vegetales comestibles y las semillas oleaginosas destinadas a producirlas.
- Huevos, fideos, sémola, pan, leche, sea en estado natural, desecada, condensada, evaporada o en polvo y productos destinados a la alimentación de lactantes, mantequilla, queso y quesillo.

---

<sup>42</sup> Título II, Art. 22°.

- Mariscos y algas marinas comestibles, en su estado natural, excepto langostas, erizos, ostras y centollas.
- Frutas frescas y deshidratadas, y verdura fresca.
- Velas, jabones para lavar ropa y productos similares, para el mismo objeto, escobas y escobillas para lavar.
- Drogas medicinales, productos gelénicos y de farmacopea y antibióticos; algodón, gasas y telas adhesivas, para usos medicinales termómetros clínicos, vendas, jeringas y agujas para inyecciones.
- Productos exportados y las compraventas de cobre que efectúe la industria manufacturera de este metal para la exportación de cobre manufacturado.
- Cuadernos y textos escolares; libros, diarios y revistas destinadas a la lectura, y papeles vendidos con marca de agua.
- Cigarros, cigarrillos y tabaco elaborado, los que pagarán solamente el impuesto sobre el precio de venta al público.
- Aparatos, repuestos y equipos para radiodifusión y radiotelevisión, que adquieran los concesionarios para el uso exclusivo de sus emisoras.
- Transacciones de toda clase de productos alimenticios realizadas en ferias libres y las de comidas que se proporcionan al personal de los propios establecimientos industriales o comerciales durante las jornadas de trabajo y en los locales dentro del recinto de aquéllos.
- Transacciones en kermesses y funciones de beneficio efectuadas por instituciones de beneficencia.
- Ventas efectuadas por el Servicio de Seguro Social a los asegurados, y las que hagan las Cajas de Compensación a los obreros que reciban asignación familiar por su intermedio.
- Ventas que realicen a sus distribuidores los fabricantes que tengan plantas de armaduría en el país, de las especies que sean armadas en las referidas plantas.
- La primera transferencia de vinos hecha por productores de Ñuble al sur, siempre que no se hayan producido los vinos con uvas o caldos adquiridos de terceros.

**Otras Exenciones que no Figuran en el  
Texto de la Ley N° 12.120<sup>43</sup>**

- Operaciones de compraventa de la aeronavegación comercial, cuando enajene o repare bienes corporales muebles.

---

<sup>43</sup> Extracto del documento *Reforma Tributaria*, Ministerio de Hacienda, 1977, parte IV.



- Venta de bienes corporales muebles entre empresas que se acojan a las franquicias de la complementación industrial.
- Compras y ventas de minerales efectuadas por la Empresa Nacional de Minería, y las ventas de oro que efectúe esta empresa al Banco Central de Chile.
- Industria artesanal de las provincias de Aysén, Chiloé y Magallanes, los departamentos de Pisagua e Iquique, y la localidad de Pomaire.
- Actividades relacionadas con la industria pesquera (extracción, pesca, caza, congelación, etc., de organismos que tengan en el agua su medio normal de vida; construcción o reparación de embarcaciones; etc.).
- Compras de gasolina por la industria salitrera, destinadas a transportar caliche, yodo y subproductos.
- Actividades vinculadas a la pequeña y mediana minería.
- Posadas campesinas.
- Compras de bienes corporales muebles para su propio uso o consumo, por parte de las asociaciones de Ahorro y Préstamos.
- Ventas del Banco Central de Chile y del Banco del Estado de Chile.
- Adquisiciones de obras de arte por parte de los bancos comerciales, para el alhajamiento de locales y oficinas de dichos bancos o exhibición de las obras en los museos del Estado.
- Ventas de la Corporación Andina de Fomento, Corporación de Construcciones Deportivas, Corporación de Desarrollo de Atacama y Coquimbo, Corporación de Desarrollo de Valparaíso y Aconcagua, Corporación Financiera Internacional, Corporación de Televisión de la Universidad de Chile, Dirección de Aeronáutica, Dirección General de Aguas, Dirección General de Deportes y Recreación, Dirección General de Metro, Dirección General de Obras Públicas, Empresa Marítima del Estado, Empresa Nacional de Riego, Empresa Portuaria de Chile, Famae, Junta de Adelanto de Arica, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Línea Aérea Nacional, Universidad de Chile, Universidad Técnica del Estado, Instituto de Desarrollo Agropecuario, Servicio de Aduanas.
- Compras de la Corporación de Magallanes, Ferrocarriles del Estado, Instituto Corfo de Aysén, Chiloé y Magallanes, Instituto de Desarrollo Indígena, Junta de Desarrollo Industrial del Biobío, Malleco y Cautín, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Municipalidades, Obras Voto Nacional O'Higgins, Cuerpo de Bomberos.
- Compras y ventas de la Caja Central de Ahorros y Préstamos, Corporación Vecinal de Alcantarillado de La Reina, Corporación Vecinal de Alcantarillado de Punta Arenas, Fundación de Viviendas y

Asistencia Social, Ministerio de la Vivienda, Ropero del Pueblo, Servicio de Agua Potable de “El Canelo”.

### **Anexo N° 3**

#### **Exenciones y Franquicias Tributarias Sectoriales Contempladas en la Legislación Anterior<sup>44</sup>**

##### **Exención Tributaria Total**

- Instituciones agrícolas estatales
- Corporación de Reforma Agraria (Cora)
- Enami
- Enap
- Construcción de vivienda Corvi
- Instituciones estatales de construcción habitacional
- Empresa de Transporte Colectivo del Estado
- Ferrocarriles del Estado
- Empresas navieras estatales
- Línea Aérea Nacional
- Banco Central de Chile
- Banco del Estado de Chile
- Asociación de Ahorro y Préstamo
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

##### **Exención Impuesto Primera Categoría**

- Plantaciones artificiales
- Bosques naturales
- Plantaciones de árboles para industrias
- Personas naturales y jurídicas dedicadas a la pesca
- Empresas mineras asociadas a la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo

---

<sup>44</sup> Extracto del documento *Recopilación de Estatutos Especiales y Legislación Tributaria de Fomento*, Tomos I y II, 1974, editado por el Servicio de Impuestos Internos. El presente anexo contiene sólo un resumen esquemático a título ilustrativo. No se incluyen las exenciones arancelarias.

- Pequeña minería
- Empresas productoras de carbón con planes de modernización
- Empresas chilenas que elaboren hierro y acero
- Sociedades constructoras de viviendas económicas
- Viviendas económicas
- Sociedades anónimas chilenas de inversiones mobiliarias
- Banco de Fomento
- Sociedades de instrucción primaria
- Actividades deportivas

#### Rebaja de Impuesto Primera Categoría

- Industria pesquera elaboradora de productos marinos comprados a terceros
- Industrias manufactureras en general<sup>45</sup>

#### Exención Impuesto Global Complementario

- Plantaciones artificiales
- Bosques naturales
- Plantaciones de árboles para industrias
- Pequeña minería
- Viviendas económicas

#### Exención y/o Rebaja Impuesto a la Propiedad

- Plantaciones artificiales
- Bosques naturales
- Plantaciones de árboles para industria
- Personas jurídicas dedicadas a la pesca
- Agricultura en general

---

<sup>45</sup> La rebaja en la tasa de primera categoría era en proporción al aumento del volumen físico de la producción inicial de las formas con actividades ininterrumpidas durante los últimos cinco años. Esta franquicia sólo pudo ser solicitada hasta el año tributario 1970. Como se observa, esta norma castigaba relativamente a aquellas actividades en que disminuía la demanda.

- Colonización agrícola
- Empresas chilenas elaboradoras de hierro y acero
- Viviendas económicas
- Sociedades de instrucción primaria
- Cuerpo de Bomberos

#### Exención Impuesto a las Herencias y Donaciones

- Plantaciones artificiales
- Bosques naturales
- Plantaciones de árboles para industria
- Sociedades que tengan por objeto plantar bosques
- Colonización agrícola
- Sociedades constructoras de viviendas económicas
- Viviendas económicas
- Operaciones de la Cora

### **Anexo N° 4**

#### **Evolución del Impuesto a las Ventas y Servicios a Partir de la Reforma de 1974**

##### **1. Exenciones del IVA Contenidas en el D.L. N° 825**

##### **A. Ventas y demás operaciones que recaigan sobre:**

- 1 Productos del sector primario provenientes de la agricultura, ganadería, explotación de bosques, caza y pesca y minería, sin elaboración.
- 2 Pan, leche, alimentos de sustitución láctea, agua potable, frutas, verduras frescas, papas, cebollas, ajos, trigo, maíz, porotos, lentejas, garbanzos, arvejas, arroz, huevos, ganado, sal, habas, harina, carne, pescado, algas marinas, mariscos, crustáceos destinados al consumo humano (excepto ostras, langostas y centollas), textos y cuadernos escolares, libros, diarios, revistas destinados a la lectura.
- 3 Vehículos motorizados usados; gas licuado de petróleo para ser mezclado y distribuido a consumidores; gasolina, kerosene, petróleo diesel, petróleo combustible, aceites y grasas naturales, minerales o sintéticas.
- 4 Energía eléctrica y gas combustible.

5       Especies afectas a los impuestos establecidos en la ley N° 11.741, sobre cigarros, cigarrillos y tabacos manufacturados.

B. Especies importadas para la Defensa Nacional, y por la ECA (productos primarios)

C. Exportaciones

**2. Impuestos Especiales a las Ventas Contenidas en el D.L. N° 825**

A. Impuesto adicional de 20% a:

- Joyas y piedras preciosas, artículos de oro, plata, platino, marfil
- Pieles finas
- Obras de arte de autores extranjeros, realizadas en el extranjero
- Equipos de aire acondicionado que no sean de uso industrial
- Máquinas fotográficas, filmadoras, proyectoras
- Lavadoras automáticas, refrigeradores con capacidad superior a 9 pies cúbicos
- Equipos de video y/o sonido, cuyo precio sea mayor que 10 UTM
- Yates
- Perfumes, cosméticos
- Repuestos para lo anterior
- Bebidas analcohólicas
- Aguas minerales a las que se agrega sabor, edulcorantes

C. Gasolina y otros derivados del petróleo:

— Gasolina para automóviles, camiones y otros vehículos	35,5%
— Kerosene	12%
— Petróleo diesel	21%
— Petróleos combustibles	14%
— Aceites y grasas minerales	22%
— Combustibles especiales	24%

D. Independiente de lo anterior, impuesto de monto fijo por cada litro de bencina corriente o especial.

### **3. Impuesto a los Servicios Contenidos en el D.L. N° 825**

A. Grava con una tasa de 20% lo que percibe por:

- 1 Almacenaje y custodia de bienes corporales muebles, salvo mercaderías destinadas a la venta
- 2 Arrendamiento de bienes muebles, inmuebles amoblados, inmuebles con instalaciones; establecimientos de comercio
- 3 Arrendamiento de marcas, patentes, etc.
- 4 Confección de obras materiales muebles e inmuebles
- 5 Corretaje, administración de inmuebles, corredores de la Bolsa
- 6 Estacionamiento de automóviles
- 7 Servicios proporcionados por agencias de publicidad, turismo, empleo
- 8 Servicios bancarios
- 9 Servicios y trabajos fotográficos en general
- 10 Servicios prestados por comisionistas, martilleros y mandatarios en general
- 11 Seguros directos
- 12 Servicios telefónicos y cablegráficos
- 13 Suministro de energía eléctrica y gas combustible a los consumidores
- 14 En general, intereses, primas u otras formas de remuneración que se perciben en razón de servicios, prestaciones en negocios de similar naturaleza

B. La tasa será de 8% para:

- 1 Reparación de bienes corporales muebles
- 2 Lavanderías comerciales, salones de belleza, sastrería, piscina
- 3 Transporte aéreo, marítimo, fluvial, lacustre y terrestre
- 4 Servicios anexos a los mencionados
- 5 Servicios aéreos prestados por empresas comerciales aéreas chilenas
- 6 Avisos y propaganda de cualquier especie
- 7 Servicios de fumigación
- 8 Servicios inherentes al giro de hospitales que se presten en instituciones no dependientes del Estado o de las universidades del Estado (o reconocidos por éste)

C. Los siguientes servicios se encuentran exentos del impuesto:

- 1 Ingresos percibidos por concepto de entradas a espectáculos, entretenimientos pagados, que están afectos a otros impuestos
- 2 Fletes hacia y desde el exterior
- 3 Pasajes internacionales
- 4 Algunos tipos de primas de seguro
- 5 Comisiones que perciban los bancos sobre los créditos que otorguen
- 6 Ingresos que constituyen renta de acuerdo al art. 17°
- 7 Inserciones o avisos que se publiquen en conformidad al derecho de respuesta
- 8 Intereses provenientes de operaciones e instrumentos financieros
- 9 Arrendamientos de inmuebles
- 10 Servicios prestados por trabajadores que laboren solos y en forma independiente
- 11 Servicios prestados a vendedores afectos al IVA en la selección, análisis, transformación, elaboración, terminación y acondicionamiento de sus productos
- 12 Servicios prestados conjuntamente con la venta de bienes corporales muebles, y que formen parte de la base imponible del IVA
- 13 Ingresos mencionados en arts. 42 y 48 de la Ley de la Renta

D. Empresas e instituciones liberadas del impuesto a los servicios:

- 1 Radioemisoras y concesionarios de canales de TV, por los ingresos que perciban dentro de su giro
- 2 Empresas periodísticas (impresión de periódicos) y agencias noticiosas (venta de servicios informativos)
- 3 Distribución domiciliaria de pan y leche
- 4 Empresas de movilización colectiva urbana, interurbana y rural respecto de los ingresos por transporte de pasajeros
- 5 Establecimientos de educación (ingresos por docencia)
- 6 Hospitales dependientes del Estado o de universidades reconocidas por éste
- 7 Las siguientes instituciones, por los servicios que presten a terceros: SSS, SNS, Sermena, FF.CC., Emprepar, Casa de Moneda, Correos y Telégrafos (excepto servicios de télex), Telégrafo Comercial (excepto servicios de télex), Polla Chilena, Lotería de Concepción

#### **4. Modificaciones Principales Introducidas a la Legislación Sobre Impuestos a las Ventas y Servicios**

- 1975 Se deroga la exención del IVA a los productos del sector primario.
- 1976 Se deroga la exención del IVA al pan, leche, agua potable.
- 1977 Integración del impuesto a los servicios al IVA.
- 1978 Integración al IVA de los combustibles, electricidad, teléfonos, cigarrillos.
- 1979 Derogación de tasas adicionales a máquinas fotográficas, radioelectrolas, filmadoras, tocadiscos, y otros aparatos de amplificación, reproducción o grabación de sonido o imagen.  
Integración a la ley general del impuesto a las ventas y servicios de la ley de Alcoholes.
- 1980 Integración al IVA de los espectáculos públicos. Reducción del impuesto a la transferencia de automóviles particulares usados, a 0,5%. ☐