



ANÁLISIS DE LAS PERSPECTIVAS PRESENTES DURANTE LA DISCUSIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2014 EN CHILE

Tesis Para Optar Al grado De Licenciado en Ciencia Política

Autor: José Ignacio Pizarro García

Docente guía: Pablo Zúñiga San Martín

Santiago de Chile

2020

...When we are happy, we are always good, but when we are good,
we are not always happy...

Henry Wotton

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| • Introducción..... | 4 |
| | |
| Capítulo 1..... | |
| 1.1 Planteamiento del problema de investigación..... | 4 |
| 1.2 Justificación del problema de investigación..... | 7 |
| 1.3 Objetivos de la investigación..... | 8 |
| 1.4 Diseño de la investigación..... | 10 |
| 1.5 Marco teórico y definiciones conceptuales..... | 11 |
| | |
| Capítulo 2: Historia de la estructura tributaria nacional 1973-1988..... | 18 |
| 2.1 La construcción de la estructura tributaria 1973-1989..... | 18 |
| 2.2 Reforma financiera..... | 19 |
| 2.3 Reforma a los impuestos a las ventas y servicios IVA..... | 19 |
| 2.4 Datos del periodo 1973-1980..... | 20 |
| 2.5 Cambio constitucional y reforma al impuesto a la renta..... | 22 |
| 2.6 Crisis y rescates financieros, efecto social..... | 23 |
| 2.7 Reforma a los impuestos a la renta..... | 25 |
| 2.8 Conclusiones..... | 27 |
| | |
| Capítulo 3: Las modificaciones tributarias 1988-2013 | |
| 3.1 La política fiscal de la dictadura durante la transición 1988-1990.... | 27 |
| 3.2 El sistema electoral..... | 30 |
| 3.3 Administración Aylwin y la reforma de 1990-1993..... | 33 |
| 3.4 Frei, IVA y Educación..... | 37 |
| 3.5 Lagos, evasión-elusión y el 57 BIS..... | 40 |
| 3.6 Bachelet I: La regla fiscal y la reforma previsual | |

| | |
|---|-----------|
| 3.7 Piñera, el terremoto, la educación y la renta empresarial..... | 49 |
| 3.8 Conclusiones..... | 53 |
| Capítulo 4: Bachelet II, y la reforma de 2014..... | 57 |
| 4.1 Contexto..... | 57 |
| 4.2 Objetivos del proyecto..... | 59 |
| 4.3 Contenidos de la reforma..... | 60 |
| 4.4 Actores y discusión de la reforma..... | 64 |
| 4.5 Efectos de la reforma tributaria de 2014..... | 67 |
| Capítulo 5: Conclusiones..... | 68 |
| Bibliografía..... | 71 |

INTRODUCCION

El siguiente trabajo investigativo, pretende indagar respecto a la relación entre el sistema tributario y la política, esto se hará, en función del análisis en profundidad, de la discusión parlamentaria para la reforma tributaria de 2014. La investigación será de tipo exploratoria, desde una perspectiva interpretativa y naturalista, el enfoque de la investigación será, el enfoque cualitativo, se utilizará el método de estudio de caso y la recolección de datos se hará mediante la técnica de investigación documental. Por ultimo las definiciones teóricas y analíticas se enmarcarán dentro de la visión institucionalista y particularmente en el nuevo institucionalismo de elección racional.

El trabajo pretende formular hipótesis que describan los elementos esenciales que definen la postura tributaria de los congresistas; las posturas tributarias revelan la intencionalidad política de los congresistas y sus bancadas, de esta forma la postura tributaria define la postura política.

Este marco textual se define por la existencia de dos modelos de visión del estado (por lo tanto, visión de la estructura tributaria), una definida por una actitud proactiva hacia el gasto social y la redistribución de la riqueza (visión contractual) y una visión definida por el uso de políticas regresivas que alimentan la concentración de la riqueza (visión depredadora).

De esta forma al final de la investigación se pretende tener una caracterización de las perspectivas tributarias que tomaron los legisladores en el caso particular de 2014. Las perspectivas tributarias, serán entonces, caracterizaciones de una visión particular sobre cómo debe modificarse el sistema de impuestos el cual refleja al mismo tiempo la visión del estado que buscan perseguir los distintos actores que están en el congreso.

CAPITULO 1:

PLANTEAMIENTO PROBLEMA DE INVESTIGACION

El presente trabajo de investigación gira en torno al análisis de las posturas parlamentarias que surgieron durante el debate de la reforma tributaria del año 2014. Dicha reforma que propuso aumentar la carga tributaria de los sectores más privilegiados fue con seguridad, la reforma tributaria más importante desde el retorno de los gobiernos democráticamente electos. Representó al mismo, tiempo la discusión más profunda respecto a financiar políticas públicas con un sesgo abiertamente progresivo¹.

Desde el año 2011, el movimiento estudiantil había irrumpido enérgicamente en el escenario político nacional, los estudiantes, criticaban al lucro en la educación y responsabilizaban este modelo educación de generar mala calidad y endeudamiento, de la. No al lucro y educación de calidad fueron las consignas que se transformarían luego en “demandas”. Fue en este contexto que se dieron las elecciones de 2013 en donde la candidata y ex presidente Michelle Bachelet, en donde la promesa clave de la campaña, fue la reforma tributaria que financiar a la reforma a la educación pública.

Dicha reforma fue en la práctica, la modificación más profunda y estructural que había sufrido el sistema tributario desde el retorno de los gobiernos electos mediante votación. Cabe mencionar que fue durante la dictadura en donde se hicieron las reformas que determinaron la estructura tributaria imperante.

El debate de 2014 trajo a colación, la necesidad de tener un sistema tributario que reflejara de manera más prístina la búsqueda de una sociedad más equitativa, al mismo tiempo, las movilizaciones y la crisis social que está viviendo el país en este momento, reafirman la necesidad de analizar nuestras estructuras tributarias. La crítica social hace resurgir la reflexión sobre que queremos y que esperamos del estado, y esto, naturalmente, lleva a la

¹ La progresividad o regresividad de un impuesto se mide calculando el monto total pagado en ese impuesto dividido por el ingreso. Si la fracción pagada aumenta con el ingreso el impuesto es progresivo y si disminuye al aumentar el ingreso es regresivo.

reflexión de cómo lo financiamos. Si queremos un país más justo, ¿no debiese el sistema tributario reflejar ese anhelo?

Para entender de mejor manera el actual curso de los acontecimientos, se vuelve necesario recurrir a los antecedentes históricos, que puedan describir como era el contexto económico, fiscal y político al que vivía el país.

Desde la segunda mitad de los 80, como señala De Gregorio (2005) Las tasas de crecimiento observadas para la economía chilena (...) han sido altas, no solo según los estándares históricos propios de Chile, sino también desde una perspectiva comparativa internacional (P.1); La economía Chilena continuó por esa trayectoria en las décadas siguientes, Schmidt-Hebbel (2006) destaca que “el 4,1% de crecimiento anual promedio del PIB per cápita de Chile entre los años 1991 y 2005 fue significativamente superior al crecimiento mundial durante el mismo período” (P.4); Reppeto (2016) cierra el cuadro señalando (...) la economía ha crecido en promedio por sobre el 5% al año en los últimos veinticinco años y, paralelamente, se ha avanzado de manera decidida en la reducción de la pobreza (P.2).

De esta forma, desde finales de la dictadura, el país se encamino en una senda de crecimiento económico y reducción sistemática de la pobreza; Saavedra (2014) Ahonda sobre este punto:

Probablemente la consecuencia más importante del sostenido crecimiento económico chileno sea la reducción de la pobreza, junto con el aumento en la calidad de vida del promedio de la población. Sin embargo, ni el modelo de mercado ni la política social tendiente a aliviar sus consecuencias adversas han logrado resolver los problemas de desigualdad... a pesar del crecimiento y la reducción en la pobreza, Chile es casi tan desigual como lo era antes de esos evidentes logros económicos. (P.15)

Siguiendo la trayectoria de los niveles de pobreza para analizar el impacto del crecimiento económico. Reppeto (2016, P.5) indica que “el 38,6% de los chilenos vivía con un nivel de ingresos que no alcanzaba para cubrir la línea oficial de pobreza. De igual forma, el 13% era clasificado como ‘indigente ‘personas cuyos ingresos estaban por debajo de la línea de extrema pobreza’. entre los años 1990 y 2013 Larragaña, Contreras y Cabezas (2015) dan a conocer que: “El porcentaje de personas que vive en situación de pobreza cayó desde 38,6% en 1990 a 7,8% en 2013, y aquel en extrema pobreza o indigencia de 13,0% a 2,5%.” (P.2). Por lo tanto, es posible afirmar, en función de lo expuestos por los autores antes mencionados, que en Chile ha habido un constante descenso de la pobreza.

La reducción de la pobreza en la opinión de Reppeto (2016) se dio por la eficiencia de la focalización del gasto, vale decir las ayudas sociales se focalizaron en los grupos de mayor necesidad, esto es lo que según ella explica la persistente desigualdad; Los gastos de la partida presupuestaria que se asignaron estos ítems se les conoce como gasto público social; Dicha nomenclatura fue desarrollada por el Fondo Monetario Internacional FMI el “Manual de Estadísticas Públicas 2001”.

El gasto público social agrupa seis categorías dentro del gasto público, las cuales son: - Protección del medio ambiente. - Vivienda y servicios comunitarios. -Salud. - Actividades recreativas. - Educación y.-Protección social; Para el caso chileno Rodríguez y Flores (2010) expresan que:

El Gasto Público Social ha crecido significativamente desde 1990 a la fecha (...) en el período 1990-2009 el Gasto Público Social habrá crecido a una tasa promedio de 7,6% real anual. En términos per cápita también se aprecia un crecimiento sostenido, pasando de \$308.178 en 1990 a \$891.781 en 2009, lo que implica una tasa de aumento promedio de 6,1% real anual. (P.3).

En consecuencia, con los argumentos expuestos, se podría afirmar que, en Chile, desde finales de la década del ochenta, se ha venido sosteniendo un proceso de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Al mismo tiempo a nivel de gasto público y en particular de gasto social este ha venido también creciendo sostenidamente, el nivel de vida, en comparación con el resto de los países de la región, es aquí relativamente superior, un indicador decidor, es el índice de desarrollo humano IDH², en donde a nivel regional ubica a Chile en el primer lugar (42 mundial) seguido por Argentina (48 mundial).

En términos de distribución de la riqueza medida mediante el índice GINI, existe basta evidencia respecto al poco avance en esta materia. En ese sentido autores como Larragaña, Contreras y Cabezas (2015), Reppeto (2016) y Saavedra (2014) entre otros, están en total acuerdo en afirmar que a pesar de la enorme reducción de la pobreza en términos absolutos y en términos relativos, en el ámbito de la distribución de la riqueza, el estado de Chile no ha avanzado con el mismo dinamismo.

Uno de los elementos que aumenta o atenúa la concentración de la riqueza y su distribución, es precisamente el sistema tributario, el cual al cobrar los impuestos genera un esquema de ingresos fiscales que puede aspirar a gravar de forma progresiva o regresiva. Por otra parte, es también el sistema tributario, el que financia gran parte del gasto público, junto con las actividades empresariales del estado.

Así entonces, con los antecedentes mencionados es que la reforma tributaria de 2014 llevada a cabo por la administración Bachelet, hizo eco de la necesidad de generar una estructura de ingresos fiscales con un sesgo abiertamente progresivo, para financiar políticas sociales.

La reforma tributaria que según autores como Arenas (2016) y Fairfield (2015) puede ser catalogada como estructural y de alto perfil. Dicha reforma buscaba aumentar la recaudación tributaria en un 3% del PIB gravando a las elites económicas y la vez buscaba generar ingresos permanentes para financiar las reformas a la educación pública. Siguiendo la propuesta de Arenas (2016) sobre la clasificación de las reformas y modificaciones tributarias, el proyecto tributario de la administración Bachelet es una reforma tributaria

² Indicador de calidad de vida, desarrollado por el PNUD que evalúa y compara la calidad de vida entre estados, tomando tres variables (esperanza de vida, nivel educación medio y PIB per cápita)

estructural en tanto “transforma y produce una nueva estructura del sistema tributario y, por tanto, genera efectos distributivos”.

El analizar las perspectivas que sostuvieron los actores oficialistas y de oposición durante el debate parlamentario permite entender de mejor manera los argumentos técnicos con que los policy maker’s debatieron sobre la necesidad de hacer más progresivo al sistema tributario y de manera más general el financiamiento de las políticas sociales. De esta forma, al analizar el debate, se puede llegar a discernir como los partidos de izquierda y derecha tienen una visión en particular sobre el sistema tributario y por lo tanto de la forma de financiar el gasto social.

Los movimientos sociales de 2011 y 2019, han puesto bajo cuestionamiento, el conjunto de reglas e instituciones que les rigen y que brindan los servicios sociales, paralelamente, la evidencia econométrica, reafirma la desigualdad social que reclaman los movimientos sociales, es al mismo tiempo la evidencia econométrica, entiéndase por esto las experiencias previas de otros países, demuestra que la única manera de atenuar las desigualdades es mediante el gasto social (Arenas, 2016). Es por esto, que tanto por lo que significó en 2014, como por la renovada necesidad de aumentar el gasto social público que surgió durante el año pasado y el presente es que se justifica la necesidad de analizar y amenizar un debate que por esencia es técnico y más cercano a las finanzas públicas y al derecho. Por lo tanto, la pregunta que guiara la investigación es: ***¿Cuáles y como fueron las diferencias entre las distintas perspectivas que asumieron los congresistas durante el debate parlamentario de la reforma tributaria de 2014?***

1.1 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

En términos teórico la investigación se justifica en tanto, es al día de hoy, la política de los sistemas fiscales, un ámbito poco investigado tanto a nivel de ciencia política, de manera general y a nivel de escuela en términos particulares. En general los estudios sobre los sistemas tributarios han sido materia de las ciencias económicas y jurídicas. La naturaleza ligada a la contabilidad y el derecho que es propia de los impuestos, genera una constante necesidad por *traducir o llevar a nuestros términos* este ámbito, que es tan elemental en la vida de los estados

Al mismo tiempo y como se señaló en la justificación del problema de investigación, la reforma de 2014, es una de las más importante y en términos técnicos la primera reforma tributaria estructural, la cual ya más de cuatro años transcurrida su puesta en marcha y más aun tomando en cuenta el actual debate respecto a la reforma tributaria impulsada por el actual gobierno del presidente Piñera, se hace palpable la necesidad de analizar y simplificar un debate que es por esencia muy técnico.

Por otra parte, el sistema tributario es uno de los elementos esenciales del estado, en tanto financia coactivamente sus funciones, de allí la justificación en reflexionar sobre cómo se ingresan recursos y como se gastan, en particular en el área social.

En síntesis, la investigación se justifica en:

- Explorar un ambiente poco estudiado por la ciencia política en general y por la escuela en particular
- La necesidad de aumentar la información sobre un área de los estudios (estudios tributarios) que por su naturaleza está más cercano al derecho y a la contabilidad
- La importancia de reflexionar sobre la reforma tributaria más importante que se ha hecho a nuestro sistema recaudatorio en los últimos 30 años.
- La importancia en general de analizar cómo se ingresan y se gastan los recursos del estado.

1.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

La investigación, como apunta a un campo poco conocido, tiene un carácter exploratorio, por lo tanto, los objetivos de la investigación tendrán un carácter elementalmente descriptivo de tal manera que puedan llegar a reconocerse los elementos más distintivos de las perspectivas técnicas que tuvieron los legisladores durante el debate de la reforma. Junto con ello, se pretende ofrecer una mirada general de la relación entre la política y el sistema tributario. Esto, en función del análisis de las posturas adoptados por los parlamentarios de gobierno y oposición durante la reforma tributaria de 2014.

OBJETIVO GENERAL

describir las características de las perspectivas tributarias que tomaron los parlamentarios de gobierno y de oposición durante la reforma de 2014.

OBJETIVO ESPECIFICO (2)

Los objetivos específicos de la investigación, hacen relación con poder profundizar en el análisis de las perspectivas, junto con ello, se pretende visibilizar las características que se generaron en el sistema tributario, a raíz de la reforma.

- (I) Categorizar las características de las perspectivas tributarias de los parlamentarios de gobierno y oposición.
- (II) Describir y categorizar la perspectiva del sistema tributario
- (III) A partir de las modificaciones de 2014, describir las principales características y cambios del sistema tributario chileno.

1.3 DISEÑO DE INVESTIGACION

TIPO DE INVESTIGACION: *Exploratoria*

La investigación será de tipo exploratoria en tanto, pretende ser el primer paso para adentrarse en un campo poco estudiado, existe la necesidad de sensibilizarse con un ambiente o entorno que es desconocido. Por lo tanto, sus resultados se limitan a poder describir determinadas características de un objeto del cual se tiene poco conocimiento.

PARADIGMA: *Interpretativo- naturalista*

El paradigma investigativo interpretativo- naturalista, hace referencia a un paradigma que pretende analizar y reconstruir la realidad en función de la descripción objetiva de un fenómeno. Se pretende dar un significado a las acciones de las gentes y de las instituciones. Al mismo tiempo se pretende estudiar el fenómeno dentro de su contexto “natural”, en donde la realidad no ha sido manipulada o estimulada.

De esta forma, la investigación, en función, de una cantidad determinada de relatos, objetivamente recopilados, construirá de manera interpretativa, una serie de conceptos basados en descripciones sobre atributos, igualdades y diferencias, que reconstruirán una realidad en particular; En este caso la realidad a construir son las perspectivas de los legisladores sobre un asunto en particular.

Por lo tanto, es interpretativo en tanto pretende transformar el mundo visible en una serie de conceptos que le dan significado, y es naturalista, en tanto mediante, la objetividad metodológica, pretenden evitar manipular estimular, el contexto o ambiente en el que se sucede el fenómeno.

ENFOQUE INVESTIGATIVO: El enfoque de la investigación será desde un punto de vista cualitativo

El enfoque de la investigación es desde un punto de vista cualitativo en tanto se aborda el fenómeno desde la descripción de sus características mediante el uso de conceptos, los cuales en la medida que se van relacionando van construyendo atributos, igualdades y diferencias. Este método es holístico en tanto pretende examinar un todo sin reducirlo a la suma de sus partes.

Este método es por lo tanto lógico e inductivo en tanto extrae conclusiones generales a partir de hechos particulares.

METODO: *Estudio de caso*

En función de la necesidad de estudiar intensivamente, las perspectivas parlamentarias, sobre una política pública en particular, es que el estudio de caso se vuelve el método de estudio más conveniente.

Particularmente en la investigación, se hará estudio del “caso diferente” (Tomando en cuenta la clasificación de Díaz (2004), de tipología de casos: típico, atípico, diferente y teórico. Debido a lo particularmente profunda, y por lo tanto distinta o diferentes al resto de las reformas tributarias. El caso estudiado, entonces, no es, ni típico, por lo expresado, ni teórico, puesto que sucedió, ni atípico, puesto que es una reforma que se dio dentro de los márgenes cotidianos de cualquier política pública.

TECNICA DE RECOLECCION DE DATOS: *Investigación documental*

La técnica de recolecciones datos de la cual hará uso esta investigación será del tipo investigación documental. Se utilizarán tanto fuentes primarias como secundarias. En términos del soporte de las fuentes, estas serán principalmente fuentes escritas. El formato de los documentos será escrito y provendrá principalmente de libros, tesis, leyes, informes técnicos y documentos del estado.

La ventaja principal que ofrece esta técnica es la posibilidad de poder vincular conocimientos de diversas especialidades de las ciencias sociales, esto se hace más necesario tomando en cuenta el carácter exploratorio de la investigación.

La investigación extraerá la documentación en su gran mayoría mediante el uso de internet y de buscadores, en particular, será mediante el uso del buscador académico y regular de google (<https://scholar.google.cl/> y <https://www.google.cl/>, respectivamente) el cual proporciona acceso gratuito a información documental de todo tipo y de fuentes como revistas académicas, bibliotecas de los poderes del estado (judicial y del congreso), observatorios civiles, entre otros. Parte de los compromisos adquiridos con los criterios de validez es presentar una bibliografía de acceso público.

CRITERIO DE VALIDEZ: *Cristalización*

La cristalización, como se menciona en Moral (2006), es un criterio de validez “relacionada con la búsqueda de un acuerdo o consenso en la comunidad, esta validez es una nueva forma de rigor, un rigor consensuado y negociado que permite hacer visible los distintos puntos de vista en la interpretación. (P.12).

El método de la cristalización o de conceso de opiniones, es también utilizado, en las en los enfoques mixtos de investigación, particularmente, el método Delphi, mediante la revisión y categorización estadísticas de las opiniones, genera hipótesis en función de los consensos de estas. Para el caso de la investigación este proceso se llevará a cabo mediante la tabulación de las unidades de análisis y en función de sus concesos llegar a las hipótesis.

Es la cristalización un criterio científico valido, en tanto se proponen hipótesis o construcciones teóricas que pueden ser falseables. Esto quiere decir que tanto la construcción de la realidad como los datos con los que se trabajen pueden ser criticados o falseados, en tanto esto no suceda, las hipótesis que genere la investigación poseen validez científica.

En términos metodológicos, la investigación no se acepta una verdad permanente, invariable o universal. La verdad y el conocimiento válido se construyen desde el consenso entre los miembros de la comunidad, en un proceso de negociación que establece lo que se considera y acepta como bueno (Lincolny Guba, 1999; Smith y Deemer, 2000), tomado de Moral (2006), de ahí la preferencia por sostener hipótesis en función de los consensos o disensos de los autores.

PLAN DE ANALISIS O TRATAMIENTO DE DATOS: Análisis de contenido

El análisis de contenido trata los datos mediante la codificación. Los datos se agrupan en categorías analíticas que desmenuzan las distintas informaciones del dato, hasta llegar al tema o al sentido *oculto de los textos*.

Los textos se codifican y etiquetan desde los atributos más generales hasta los más puntuales. Por lo tanto, existirán categorías que distingas atributos como por ejemplo el origen científico del dato (ciencias políticas, derecho o economía) hasta categorías que agrupan ideas centrales que van más allá de un concepto en particular, como lo podría ser desigualdad o impuestos.

Dichas categorías se van desarrollando conjuntamente avanza la investigación y van reflejando la intensidad del análisis de la idea general del dato más allá de sus partes visibles o evidentes.

Para llevar esto a cabo, se seguirá el esquema de Arbeláez & Onrubia (2014): tomado de Díaz (2017), en donde se distingues las tres etapas técnicas del análisis, las cuales son:

1. Fase teórica: Pre análisis. En el cual se organiza la información a través de una revisión superficial de los documentos, lo que permite la emergencia de las primeras aproximaciones hipotéticas del trabajo.
2. Fase Descriptiva – analítica. Donde se describen y analizan los artículos.
3. Fase interpretativa. Paso en el que se interpreta el análisis de contenido según las categorías emergentes de la producción académica publicada en la revista.

Algunas de las metas a lograr con el uso de esta (análisis cualitativo de contenido) técnica son: Denotar tanto el contenido manifiesto como el contenido latente de los datos analizados, (Bardin, 1996; Krippendorff, 1990; Mayring, 2000); reelaborar los datos brutos ya sea simplemente aglutinándolos en “clusters” o conjuntos homogéneos que agrupen material de similar sentido a través de pasos sucesivos hasta llegar a la conceptualización o regla descriptiva que justifique su agrupamiento- to (Miles & Huberman 1994 en Buendía, 1994), p5 Abela 2005

La codificación de los datos en términos operativos de procesamiento de la información, y con el objeto de facilitar la reducción de categorías, se utilizó el software para análisis de datos “Statistical Package for the Social Sciences” (SPSS) en su versión 25.

1.4 MARCO TEORICO

Esta investigación se enmarcará teóricamente dentro de la perspectiva institucionalista. La corriente teórica del institucionalismo, postula que para conocer e interpretar los sucesos económicos, sociales y/o políticos, se hace preciso y necesario conocer las estructuras institucionales presentes en la sociedad y los sistemas de incentivos a los que éstas dan forma y contenido.

El institucionalismo es una perspectiva de gran bagaje, dicha corriente ha sido explotada desde la sociología hasta la economía, desde fines de la década del ochenta, resurgieron una serie de estudios de este tipo, encabezados por March y Olsen que revitalizaron esta corriente y la llevaron a lo que hoy conocemos por neo-institucionalismo. Sin embargo, la concepción del institucionalismo clásico, sobre la importancia del conocimiento y la reflexión de las estructuras económicas, políticas y sociales sigue siendo fundamental a la hora de poder interpretar cualquier suceso social.

Respecto a los orígenes del institucionalismo Lopez (2017) sostiene que este, nace como una respuesta crítica a los principios y supuestos que afirmaba la teoría económica neoclásica, la cual se centraba en el individualismo y en las eventuales consecuciones de un estado de equilibrio general. Los considerados primeros trabajos de la corriente institucionalista son obra de Veblen, Hamilton, Ayres y Commons.

El institucionalismo surge con los trabajos de Veblen³, Hamilton, Ayres y Commons, como una respuesta crítica a los principios y supuestos de la teoría económica neoclásica, centrados en el individualismo y en la consecución de un estado de equilibrio general, en el largo plazo, que presuponía como exógenas y estables.

Los primeros trabajos de esta corriente se enmarcaron en las relaciones económicas y sociales, analizando también de manera posterior, los primeros análisis de interacción entre individuos, empresas y estados. En función de esto, Veblen “asume que los individuos no sólo están definidos exclusivamente por rasgos de carácter económico, sino también cultural, lo cual incrementa la complejidad del proceso de toma de decisiones y la formación de preferencias” (López, P.66).

³ Thorstein Veblen pionero institucionalista sus obras se basan en la crítica a las restricciones analíticas que planteaban los modelos neoclásicos; “los planteamientos de Veblen, no sólo se vieron influidos por las corrientes historicistas de la escuela alemana y su visión del acelerado proceso de industrialización de los países de Europa Occidental y Estados Unidos” . Algunos de los trabajos que sentaron las bases de lo que hoy se considera institucionalismo clásico: "Why is Economics not an Evolutionary Science?" (1898), "The Theory of the Leisure Class" (1898) o "The Engineers and the Price System" (1921).

El institucionalismo clásico, tuvo una renovación en autores como March y Olsen, los cuales dan a los procesos históricos y sociales gran importancia en la formación y transformación de las instituciones, los autores dan un renovación a la teoría, al examinar la noción de estructura política⁴ con su consiguiente noción de cambio e inestabilidad, en función de ello establecen cuatro tipos de cambios: ajuste incremental de largo plazo (1989:94), reforma institucional ad-hoc de corto plazo (1989: 81), transformación intencional con efectos no controlados (1989: 56-67) y diseño de instituciones democráticas (1989: 117-122).

Uno de los autores que más aportó a esta nueva revisión del institucionalismo fue D. North, el cual focaliza el análisis en las reglas y limitación que establece el hombre mediante sus instituciones.

Sobre ello el autor define la influencia del estado en la evolución de las instituciones en función “de la generación de servicios básicos, su posición dominante como actor capaz de imponer tributos, y la definición y la salvaguarda de los derechos de propiedad (North, 1989: P 23-24).

Junto con ello, North pone en énfasis la influencia de los factores ideológicos; “afirmando que la comprensión de su orientación es fundamental para el estudio del desarrollo histórico de las instituciones. La ideología puede impulsar a que los individuos no actúen en función de intereses egoístas.

La idea del autor es de comprender los mecanismos de cambio que a su vez impulsan cambios económicos, políticos y sociales, los cuales reflejan la evolución temporal de las sociedades. (North, 1990), respecto a ello el autor sostiene que: “típicamente el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normal y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. La estabilidad general de un marco institucional permite el cambio complejo a través del tiempo y del espacio...” (López, P.110).

De los primeros estudios institucionalistas de Veblen, hasta North, evidentemente hay una evolución y una profundización de los conocimientos. Al mismo tiempo, los estudios institucionales fueron surgiendo dentro de diversas áreas de las ciencias sociales, Rodríguez (2019 año por confirmar) sostiene que es hacia finales de la década del setenta del siglo XX cuando se empieza a evidenciar las diferencias entre el institucionalismo netamente económica y el institucionalismo más ligado a las ciencias sociales, particularmente a la politología, sociología y psicología.

Estas diferencias, sostiene el autor, no se tradujeron en la producción aislada del conocimiento en las diversas áreas, sino que se traduciría en una red de interrelaciones entre disciplinas; “Es así como los nuevos institucionalistas buscan establecer puntos de conexión entre economía y ciencia política, o entre historia, economía y ciencia política, entre otras vinculaciones teóricas” López (P.75)

⁴ Ejemplos de instituciones a destacar son “los parlamentos, los ministerios, las cortes y las agencias administrativas”, (March y Olsen, 1989:18).

Este renovado contexto de los estudios institucionales, llevo a que se instalara la visión de un neo-institucionalismo⁵, el cual más que alejarse del viejo institucionalismo, se aproxima al estudio de las instituciones desde un punto de vista más holístico, es quizás la noción de North del institucionalismo, en donde las instituciones influyen y son influenciadas, quien logra captar de mejor manera la nueva relación, a diferencia de la visión clásica que presupone una relación más lineal y rígida de la relación sociedad-institucionalidad. (Caballero, 2009)

El desarrollo del concepto de nuevo o neo institucionalismo, como se mencionó, consiguió reflotar el interés por dichos estudios llevo a que Petters (2012) configurara una clasificación de los estudios, el autor distinguió seis corrientes, la cuales son:

- A) **Institucionalismo normativo**. Este enfoque destaca por entender el funcionamiento de las instituciones y como estas influyen en los comportamientos individuales; Por lo tanto, el énfasis se pone en las normas y valores que expresan dichas instituciones. La consecuencia de ello, es que las instituciones generan sistemas de significación en la vida política de las personas y la sociedad. Destacan en este ámbito los trabajos de March Y Olsen.
- B) **Institucionalismo de elección racional**. Este enfoque postula, que las instituciones, funcionan como un sistema de reglas e incentivos para los agentes que se buscan maximizar sus beneficios. Así entonces el comportamiento de los agentes se entiende como parte de las funciones de las reglas e incentivos.
- C) **Institucionalismo histórico**. En este enfoque se pone énfasis en los momentos iniciales de las primeras políticas, el institucionalismo histórico, asume las decisiones políticas del presente y del futuro están influidas por las decisiones anteriores tomadas en el pasado. Si bien a primera vista, pareciera ser este enfoque determinista, afirmar eso no es correcto en tanto solo implica que las posibilidades de rumbo de la política estarían restringida-no determinada, por las decisiones tomadas en el periodo inicial de la vida política; El termino término es acuñado por Theda Skocpol, los autores más influyentes de esta corriente son Peter Hall (1986) Steinmo, Thelen y Pierson.
- D) **Institucionalismo empírico**. Este enfoque pone énfasis en los estudios empíricos de determinadas instituciones, así como en los efectos de sus acciones. En este enfoque existe una tendencia a responsabilizar a la estructura de gobierno de dirigir la forma de hacer política y las decisiones de la institución en general; Como señala Caballero (2009), el institucionalismo empírico se ha centrado en el estudio de un grupo de cuestiones aplicadas como las diferencias entre gobierno presidencialista y gobierno parlamentario, la cuestión del gobierno dividido, la institucionalización legislativa o la independencia de los bancos centrales.

⁵ La definición de Nuevo Institucionalismo fue planteada por March y Olsen (1984) y, aunque consideraba como propios muchos de los planteamientos del institucionalismo económico clásico, trataba de marcar una diferencia con respecto a la influencia que el behaviorismo había ejercido sobre Veblen y Commons. Asimismo, el Nuevo Institucionalismo nacía con la aspiración a un mayor grado de transversalidad en los temas abordados y una más profunda integración con otras áreas de estudio que tiendan a un enriquecimiento de la propia perspectiva institucionalista como podrían ser muchos de los nuevos desarrollos de la economía neoclásica o el keynesianismo.

- E) **Institucionalismo societal**. En este enfoque, se remonta a los estudios sociológicos de Webber o Durkheim, el foco de investigación de esta corriente se remite a la relación entre las funciones que cada actor desempeña en la sociedad y el desarrollo institucional, la relación entre las instituciones y su entorno, y como éstas pierden o ganan peso. De esta forma el institucionalismo societal gira en torno a la concepción de relación entre las instituciones y su entorno y como esta termina por moldear la política.
- F) **Institucionalismo internacional**. El enfoque internacionalista de los estudios funcionalista, gira en torno al papel de la política internacional y como esta es afectada por la estructura institucional. En este enfoque las instituciones internacionales generan un marco que establece estabilidad entre estados. por lo que su viabilidad y éxito parte de su capacidad para concretarla en el largo plazo.

Para efectos de la investigación, esta se guiará utilizando los supuestos teóricos del institucionalismo de elección racional. Esto significa entender que los agentes en primer lugar, son racionales en tanto tienen una estructura de preferencias y actúan en función de conseguir sus intereses. Por lo tanto, los partidos políticos son estructuras de acción social constituida para conseguir sus fines.

Para efectos de la investigación, esta se enmarcará dentro de la perspectiva institucionalista de elección racional; A grandes rasgos se asume que los actores sociales y los partidos, son racionales, en tanto tienen una estructura de preferencias y persiguen conseguir sus intereses.

Una primera aproximación conceptual, nos lleva a la definición de institución, la cual se entiende como las “reglas usadas por los individuos para determinar quién y qué está incluido en las situaciones de decisión, como se estructura la información, qué acciones pueden adoptarse y en qué secuencia y cómo las acciones individuales serán agregadas en decisiones colectivas” (Kiser y Ostrom, 1982, P.179). El autor sostiene, que el papel de las instituciones en los planos económico y político es establecer un marco para minimizar el grado de incertidumbre, preservar la estabilidad e incrementar la probabilidad de alcanzar resultados concretos en áreas definidas.

Desde esta perspectiva las instituciones son el lugar en donde los actores diseñan los mecanismos para lograr sus fines, por lo tanto, limitan la acción de los demás agentes, al imponerles límites. Se supone que el agente individual o colectivo tiene ciertos intereses y esquemas de preferencia que le permiten seguir procesos de forma optativa y crear las reglas. En consecuencia, las estructuras y las decisiones reflejan las agregaciones preferenciales de los agentes.

La aproximación de Kiser y Ostrom respecto a las instituciones, llevo a que Shesple (1983) sostuviera la noción de cooperación, para el cambio institucional, afirmaba que las mayores cotas de bienestar social, serían impensables solo mediante la acción individual, paralelamente “los beneficios obtenidos por la cooperación, en el marco de las instituciones, moldean la estructura de incentivos y la acción conjunta de los individuos”. (López, 2017, P.58)

Shesple sostiene que las ganancias sociales del bienestar social y su influencia en la institucionalidad, se refleja en última instancia en la política fiscal y sus mecanismos de promoción de distribución de la riqueza

Weingast (2002) profundiza en la perspectiva de los mecanismos tributarios ahondando en los conflictos de interés de los agentes. El autor afirma que si bien es posible que la institucionalidad fiscal sea un medio idóneo para crear políticas que apunten a la cooperación, pero al mismo tiempo resalta que de no ser así “la degradación de la política fiscal por la acción de intereses parciales puede generar perjuicios sociales de consideración, erosionando, al tiempo, los incentivos para alcanzar soluciones de carácter cooperativo eficientes.” P.93

Siguiendo la línea argumental sobre la influencia de los agentes sobre las instituciones fiscales, es que North (1989) propone un corpus conceptual más completo, define al estado como “una organización que posee en monopolio el uso legítimo de la violencia y que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos; Por lo tanto, el estado se refleja en la existencia de un sistema fiscal-impositivo.

A lo largo de la obra de North la importancia de los factores ideológicos es de vital importancia para entender el comportamiento y las motivaciones de los agentes. En función de las ideologías el autor sostiene que los estados pueden derivar en dos modelos: el “explotador o depredador” y el “contractual”; El primero es un estado que “gira en torno a la extracción de ingresos de la sociedad en beneficio del grupo social o clase que lo sostiene”, el segundo “asume un papel maximizador de la riqueza para beneficio de la sociedad y que tendería a garantizar la solidez de los derechos de propiedad... Un Estado contractual “pondrá el acento en la reducción de los costes de transacción de una sociedad y el aumento de la producción, ampliando las bases imponibles y la recaudación” (North 1991, P. 107). La definición de North de tipos de estados, es en esencia el elemento clave para definir las perspectivas tributarias.

En tanto se entiende que el estado explotador es aquel que tiene una estructura tributaria que perpetua las desigualdades en la distribución de la riqueza, esto en tanto tiene un esquema tributario con efectos regresivos; de esta forma el sistema tributario gira en torno a **la extracción de ingresos del grupo social o clase que lo sostiene.**

Es decir, el sistema tributario refleja y replica la dominación de un grupo social sobre la riqueza. Así entonces una perspectiva tributaria explotadora o depredadora, sería aquella que proponga impuestos con efectos regresivos o políticas públicas con un alto costo social podrían entenderse de la misma manera. Por el contrario, una perspectiva tributaria contractualista, estaría determinada, por una propensión a la redistribución de la riqueza y a la inversión social.

La riqueza del concepto de North recae en que las categorías analíticas hacen referencia al fondo de la cuestión tributaria, no a la forma. Superando conceptualmente el falacioso dilema de la inversión social en contra de la inversión económica. Así entonces, tanto las

políticas de aumento de gasto social como también una inversión en infraestructura productiva puede ser entendida desde un punto de vista contractualista.

El marco conceptual que desarrolla North es compartido por Shesples y Weingast, en donde la propensión al gasto social y a los efectos redistributivos mediante los impuestos es esencial para definir una perspectiva teoría.

La reflexión de Weingast sobre las consecuencias de invertir socialmente coinciden en gran medida con North, ambos entienden que el efecto inmediato de no invertir socialmente, es general un retroceso en la distribución de la riqueza, lo que termina por perpetuar esta disparidad y erosionando los incentivos y mecanismos de distribución de riqueza.

Las estructuras de ingresos fiscales y de gasto público, tiene una intencionalidad política, esta intencionalidad se puede abordar, en función de los efectos esperados sobre la distribución de la riqueza

De esta manera el nuevo institucionalismo y concretamente, la corriente de la elección racional, ofrecen un marco conceptual que permite abordar la política fiscal, el gasto público y las perspectivas ideológicas. Los estudios de las estructuras tributarias reflejan los conflictos de intereses de los agentes y sus transformaciones (las transformaciones institucionales) reflejan las dinámicas de cambio de agentes con intereses distintos. Por lo tanto hay un proceso de cambios y continuaciones.

CAPITULO II: HISTORIA DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA NACIONAL 1973-1988

2.1 La construcción de la estructura tributaria 1973-1989

El presente capítulo pretende describir los principales sucesos, que se dieron durante el gobierno de la dictadura, durante casi los veinte años que tuvo duración, el gobierno militar se encargó de transformar totalmente la visión del estado, esto por supuesto, se ve reflejado

en las políticas que llevaron a cabo, en lo particular, la visión del estado que tenía la dictadura, se refleja de manera más clara en las medias tributarias que tomaron y en la estructura tributaria que generaron.

La reforma al IVA de 1974 y la reforma a los impuestos a la renta de 1984, configuraron el esquema tributario, el cual, como se explicará a continuación, tiene un fuerte componente pro-mercado, pero particularmente, tiene un compromiso con la concentración de la riqueza. Junto con las reformas mencionadas, lo que fue el rescate financiero reflejaron de manera más evidente la perspectiva tributaria de la dictadura.

El 11 de septiembre de 1973 se produce el hecho más significativo en la historia reciente del país, el gobierno del presidente Allende (PS) es derrocado por un golpe de estado encabezado por las fuerzas armadas, el cual culminó con el tristemente célebre bombardeo al palacio de la moneda y el cual terminó poniendo fin a la democracia en el país.

El inicio del gobierno militar en materia tributaria y económica, estuvo marcada en un primer momento por la preocupación sobre la galopante inflación que golpeaba a la población (600% en 1973) y luego en poder controlar los desequilibrios macroeconómicos; Superados o al menos apaciguados estos frentes, el acento se puso en las deficiencias que presentaba el modelo del estado desarrollista (Ffrench-Davis. 2003). Las mencionadas críticas al modelo se materializaron en un comienzo mediante un radical programa de políticas de liberalización y reprivatización de la banca.

En este punto es conveniente señalar que tanto el diagnóstico como las políticas para subsanarlos, no fueron obra exclusiva del gobierno militar, por el contrario, estas ya existían previo al gobierno mismo, estas habían sido ideadas en un primer momento para la candidatura de J. Alessandri a la presidencia en 1970. En la práctica el plan económico para dicho candidato fue entregado en forma íntegra a la junta militar, dicho documento contenía las principales directrices de la política económica a corto, mediano y largo plazo; El plan económico se publicó como libro, al cual se nombró por “El Ladrillo”. A grandes rasgos las ideas presentadas a Alessandri como sintetiza De Castro en el prólogo, eran básicamente:

“la apertura de nuestra economía, la eliminación de prácticas monopólicas, la liberación del sistema de precios, la modificación del sistema tributario por uno más neutral, eficiente y equitativo, la creación y formación de un mercado de capitales, la generación de un nuevo sistema previsional, la normalización de la actividad agrícola nacional, destrozada por la Reforma Agraria, y la protección de los derechos de propiedad.” (P.5)

2.2 Reforma financiera

Con un programa económico en su poder el gobierno militar puso en marcha una serie de reformas económica/ financiera que tenían varios objetivos, por una parte, privatizar los bancos que, en los años precedentes, durante el gobierno del presidente Allende, habían sido nacionalizados. Por otra parte, -comenzaron a levantarse las barreras y a su vez. -a desregular las limitaciones tanto para el acceso a crédito externo como para la llegada de

instituciones financieras foráneas; por último, tiempo. -se facilitó la creación de instituciones financieras (cuasi bancos) y bancos mediante la disminución de los requerimientos legales. Held y Jiménez (1999) manifiestan que los efectos que pretendía la liberalización eran: Promover el ahorro, la inversión y el crecimiento económico.

Para ello se reprivatizaron los bancos intervenidos o estatizados, se eliminaron los controles cuantitativos y las asignaciones directas al crédito, se redujo la tasa de encaje monetario, se autorizó a los bancos a endeudarse en el extranjero y finalmente se autorizó la entrada de bancos extranjeros y la constitución de sociedades financieras (cuasi bancos). Los autores son enfáticos en señalar que “esa experiencia de liberalización financiera se caracterizó por un “descontrol” financiero” (p.24).

Sumada a la apertura financiera, durante 1974 comenzó el proceso de liberalización de las importaciones, la cual en la práctica suprimió cualquier tipo de selectividad en la política comercial. French-Davis (2003) señala que el eje de la reforma, fue disminuir rápidamente la protección a la producción nacional de bienes sustitutos de las importaciones. De esta forma se buscaba las distorsiones en los precios de los bienes como consecuencia de las ayudas estatales.

2.3 Reforma a los impuestos a las ventas y servicios IVA

En materia tributaria el gobierno militar se embarcó en una de las transformaciones tributarias que más han perdurado, con esto me refiero a la ley de impuestos a las ventas y servicios de 1974, que establece la puesta en marcha del impuesto que hoy conocemos como IVA.

Escalona (2014) es claro en mencionar que la puesta en marcha de este impuesto, no es obra de la dictadura sino más bien es el punto culmine de un proceso que había comenzado en 1921 con la ley N° 3.733 sobre el gravamen a las compraventas comerciales, la cual pretendía disminuir la importancia y dependencia nacional respecto a los impuestos generados por el comercio internacional. Dicho esto, la ley de impuestos a las ventas y servicios DC.L N°825 del día 31 de diciembre de 1974, establece que dicho gravamen se aplica al consumidor (aplica sobre los bienes y servicios adquiridos y se cobra a perjuicio del patrimonio del consumidor)” manteniéndose el principio de neutralidad respecto de los partícipes en la cadena de producción” (p.28).

Respecto a este punto French-Davis. (2003), señala que: “Junto con eliminar algunas distorsiones redujo fuertemente la participación de los tributos directos y de mayor progresividad” (p.71); Ambos autores coinciden en señalar que esta reforma tributaria fue regresiva, en tanto cuanto esta aumentó la carga tributaria (% de ingresos que una persona física o jurídica destina al pago de impuestos) en las personas de bajos ingresos y disminuyó dicha carga a las personas de ingresos altos.

La ley de impuestos de 1974 tenía como objetivo según Escalona (2014) por una parte terminar con las cascadas tributarias⁶, terminar con la evasión fiscal provocada por lo complejo del sistema anterior y terminar con la larga lista de exenciones⁷ (dicho aspecto se profundizó en las modernizaciones de 1976). Al mismo tiempo señala el autor, existía una tendencia internacional para con el uso de este instrumento financiero “Este impuesto aplicado por primera vez en Francia en el año 1956, ya estaba siendo usado en el año 1970 por la Comunidad Económica Europea, y en Latinoamérica, por Brasil, Ecuador, Uruguay y Argentina” (p.27). Por lo que se puede señalar que dicha práctica si bien era “pro-mercado”, no fue una perspectiva solo asumida por un gobierno militar de derecha que gobernaba el país, sino por el contrario era una práctica extendida en función de la gran cantidad de evidencia que sostenía su efectividad y que de hecho ya venía siendo trabajada por los dos gobiernos anteriores.

2.4 Datos del periodo 73-80

Durante el periodo que comprende los años 1973 y 1975, el contexto macroeconómico era bastante desfavorable, por una parte, los precios de los combustibles habían aumentado, junto con ello los precios de las materias primas, entre ellas el cobre, estaban en franca caída, por lo que la billetera fiscal se encontraba ciertamente poco holgada, dicha situación se hizo más evidente en 1975, frente a esto el gobierno civil militar emprendió un programa de ajuste fiscal extremo (Fontaine. 1993); Según detalla el mismo autor:

“El gasto corriente del Gobierno descendió a 31% del PIB en 1975 comparado con 41% que alcanzaba dos años antes, y los ingresos públicos aumentaron en 7 puntos del PIB hasta alcanzar 27% en esos dos años. Por consiguiente, el déficit general del sector público se redujo de un nivel récord de 30% en 1973, a 2% del PIB en 1975. En 1976 el empleo del sector público era 30% menor a 1973. Otras medidas incluyeron una fuerte devaluación del peso... Por supuesto que el ajuste tuvo un costo muy alto en términos sociales y políticos. En 1975, el PIB real cayó en 12,9% y el desempleo alcanzó al 14,9% de la fuerza laboral. Los salarios reales, sin embargo, disminuyeron sólo 2,7%, gracias al establecimiento de un régimen de reajustes trimestrales (p.248-249).

Ffrench-Davis (2003) sostiene que hay una disminución considerable del gasto público como proporción del PIB al comparar la década de 1960 y 1970.

“La inversión gubernamental decreció en forma espectacular, disminuyendo en más de la mitad como porcentaje del PIB entre 1970 y 1979, También se redujo el gasto público en los sectores productivos, en actividades de apoyo al sector privado, de aportes a empresas públicas y de obras de infraestructura. El gasto social- educación salud, seguridad social, y vivienda- aumento su participación el gasto publico... No obstante, lo efectivo es que el

⁶ El efecto de cascada, se produce cuando el impuesto no puede ser deducido o recuperado por el comprador que participa en la cadena productiva, razón por la cual forma parte del costo del producto y de la base imponible en cada transacción (gravando impuesto sobre impuesto) hasta llegar al consumidor final.

⁷ Practica tributaria mediante la cual se disminuye o elimina el pago de los tributos fijados para una persona física/jurídica o a un producto o servicio.

gasto real por habitante se redujo y también disminuyó como proporción del PIB” (p.85-86).

El mismo autor señala, que entre 1970 y 1981 el gasto social público disminuyó, “la caída fue muy fuerte en educación, salud y vivienda, con un descenso del 17%” (P.110), sin embargo, como el gasto total descendió en mayor proporción, el gasto social pasó a ocupar un porcentaje más alto del presupuesto público.

El déficit fiscal, durante este tiempo se disminuyó como consecuencia del recorte del gasto público, la inflación comenzó una trayectoria hacia la baja. Al mismo tiempo comenzó a aumentar su participación en la vida económica y comercial del país, la deuda externa y las importaciones, respecto a ello French-Davis señala:

“En Chile, en vez de tener un proceso de “crecimiento económico promovido por la deuda (como en Brasil), se tuvo un “déficit en la cuenta corriente promovida por la deuda”. Con un impacto negativo sobre la producción nacional derivado de la inundación del mercado interno por importaciones y del desaliento de las exportaciones” (P.103)

La economía nacional experimentó entre los años 1976 y 1981 un “vigoroso” crecimiento económico según Fontaine (1993), el cual argumenta, que el PIB real tuvo un aumento anual promedio del 6.6% así como las exportaciones lo hicieron en un 10.7%, por otra parte, la inflación que durante el año anterior (1975) llegaba a un 370%, durante el año 1976 disminuyó de manera gradual hasta ubicarse en un 33% en 1979 y a 9% en 1981, mientras que los salarios reales aumentaron promedio anualmente un 12.4%. En contraposición a lo expresado por Fontaine, French-Davis sostiene que “Medir la evolución económica a partir de ese punto depresivo muestra un “crecimiento” que, en realidad, es simplemente una *recuperación* de los niveles anteriores... Es obvio que mientras mayor hubiese sido la recesión de 1975, más intensa podría haber sido la recuperación” (P.104).

2.5 Cambio constitucional y reforma al impuesto a la renta

En medio de este contexto macro relativamente positivo es que durante el año 1980 la junta militar aprobó una nueva constitución la cual fue ratificada mediante plebiscito realizado el 11 de septiembre del mismo año; (Bravo-Lira. 1995). Entre las modificaciones que estableció la nueva constitución, la más relevante para los efectos de esta investigación, es la referente con el rol que cumple el estado en el ciclo económico.

Hago referencia con ello al rol o papel subsidiario que de ahora en adelante pasa a tomar el estado. Con subsidiario se entiende que el rol del estado se reduce a actuar en una parte de la vida económica solo y cuando la participación privada sea insuficiente o esta no exista; Junto con ello el rol del estado se debe limitar a mantener las mejores condiciones para el desarrollo óptimo del mercado. De esta forma el estado es un agente para que los grupos intermedios (personas físicas/jurídicas, empresas, asociaciones, entre otros) puedan cumplir

con el logro de sus objetivos específicos en un contexto de respeto a la libertad y al estado de derecho (Bravo-Lira. 1995) y (Vallejo. 2016).

Ahondando en lo anteriormente expuesto, Vallejos (2016) plantea:

“El principio de subsidiariedad operaría como un límite constitucional respecto de las decisiones legislativas o administrativas que autoricen la intervención del Estado regulador o empresario, y además operaría como un fundamento constitucional del Estado social. En síntesis, en el primer sentido operaría negativamente impidiendo la intervención del Estado en aquellas aéreas de la vida económica donde los privados estén satisfaciendo adecuadamente las necesidades asociadas, y además hermenéuticamente mandatando que cualquier intervención empresarial o regulatoria autorizada por el ordenamiento jurídico sea interpretado restrictivamente. En el segundo sentido, operaría positivamente como un fundamento constitucional de intervención del Estado en funciones de prestación o regulación en aquellas áreas de la vida económica donde los privados estén operando deficitariamente. Tradicionalmente esta fórmula tiende a legitimarse vinculándola con la protección de la primacía de la persona humana respecto al Estado (o servicialidad del Estado) y autonomía de las organizaciones de la sociedad civil (o grupos intermedios), que la concepción chilena del principio de subsidiariedad a la chilena buscaría resguardar, y, por tanto, operarían como fuentes constitucionales complementarias de su consagración” (P.252).

El principio constitucional que sostiene el rol subsidiario del estado están contenidas en el artículo 1° inciso tercero⁸ (La autonomía de los grupos intermedios) y en el artículo 1° inciso cuarto⁹ (La servicialidad del estado).

Paralelamente con el proceso de cambio constitucional, la dictadura cívico-militar inicio el proceso de reforma al sistema de pensiones la cual estableció el actual modelo de pensiones gestionadas por las Aseguradoras de Fondos de Pensiones AFP.

La reforma estructural al sistema de pensiones se oficializó mediante la firma del decreto N°3500, el día 11 de abril de 1981, para entra en vigor el año próximo. Dicha reforma a criterio de Mesa-Lago (2015) transformaron el sistema de pensiones chilenas en un: “sistema “privado” tipificados por cotización definida, capitalización plena con cuentas individuales, y administración privada con fines de lucro” (P.721) señala el mismo autor

⁸ El estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

⁹ El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

que en el caso chileno para aquellos jubilados que no tengan ahorro, el estado asegura una pensión mínima garantizada.

Mesa-Lago sostiene que durante el proceso de implantación de la reforma: “A los que estaban asegurados se le dio un plazo para que decidieran si quedarse en el sistema público o cambiarse al privado, mientras que todos los nuevos ingresantes en la fuerza laboral fueron obligados a afiliarse al sistema privado” (P.723). Contrariamente, Fontaine (1993) sostiene que: “estos (los trabajadores) tenían la opción de quedarse en el sistema antiguo o de cambiarse a los nuevos fondos de pensiones de administración privada. (P.264); Sin embargo, según las cifras del año 2011 entregadas por la superintendencia de pensiones:

“después de 30 años de la reforma estructural, 98,5% de todos los cotizantes estaba en el sistema privado y solo 1,5% en el sistema público, pero las proporciones respectivas de pensionados eran 55,5% y 45,5%” (Mesa-Lago. P.723).

2.6 Crisis y rescate financieros, efectos sociales

Durante 1982 el gobierno militar evidenció los efectos de la crisis de la deuda que se expandió por todo el continente, el alza de la tasa de interés decretada por parte de la Reserva Federal (el banco central de Estados Unidos) tuvo efectos negativos en las economías regionales, particularmente en la nacional la cual dicho año fue la que mayor caída registro en su PIB, al mismo tiempo terminó con lustro (1976-1981) de crecimiento generalizado de la economía como concuerdas French-Davis (2003) y Fontaine(1993).

Pero por sobre todo tuvo un enorme costo social en términos deterioro de la calidad de vida de los nacionales la cual tomo años solo igualar a los niveles previos a la crisis, French-Davis (2003) para graficar la situación, señala que el ingreso medio y el consumo tardo varios años en igualar a los niveles previos a la crisis, así como también se destaca lamentablemente el retroceso social resultado del enorme traspaso de riqueza del estado hacia la banca para su rescate.

Autores como French-Davis (1999) y (2003), Fontaine (1993), Larragaña (1995) De Gregorio (2005) Held y Jiménez (1999) entre otros, coinciden al sostener que la crisis de 1982 fue consecuencia de factores exógenos como también por problemas propios de la economía local.

En términos del entorno macro financiero exterior se aprecia un alza de las tasas de interés y restricciones para el acceso al crédito externos junto con el debilitamiento de la actividad económica real (importaciones y exportaciones) sumado a la caída en los términos de intercambio enfrentados por Chile. En la dimensión nacional se aprecia una caída en los precios de activos (acciones y propiedad inmobiliaria) junto con una marcada contracción de la actividad y el empleo. El descontrol financiero antes mencionado significo en la

práctica que la economía nacional creciera en base a una deuda descontrolada financiada con flujos de capital extranjeros, de esta forma cuando las condiciones de apalancamiento cambiaron la economía nacional cayó en una de sus mayores crisis de la historia.

Held y Jiménez (1999) señalan respecto a la crisis que “En efecto, de los 26 bancos nacionales privados y 17 sociedades financieras que estaban en operación en 1981, entre dicho año y 1986 fueron intervenidos 14 bancos y 8 sociedades financieras respectivamente” (p.13). Por otra parte, en el área del empleo, De Gregorio (2005) da a conocer que la tasa de desempleo tuvo su pico durante el año 1982 llegando en torno al 30%, por otra parte, la demanda interna promedio por habitante cayó un 25%, el PIB mostró un retroceso de 14%, junto con un retroceso en la actividad económica evidenciada PIB que decreció alrededor de 14% (French Davis 2003). Por ultimo dicho autor constata que en términos de PIB *per cápita* solo en 1989 se logró llegar a los niveles previos a la crisis.

Los costos¹⁰ del programa de saneamiento financiero tuvieron un costo patrimonial estimado de US\$9.000 millones, siendo reconocido por el fisco pérdidas de un orden de US\$7.000 (Larragaña 1995). Held y Jiménez (1999) estiman que dicho costo fue de alrededor de 35.2 puntos del PIB. Una consecuencia significativamente importante que tuvo esta reforma, es que significó un enorme traspaso de recursos del estado al sector privado, al mismo tiempo ese traspaso, fue beneficio de las elites económicas más privilegiadas de toda la sociedad.

Esto en la práctica generó un retroceso enorme en la ya diezmada (por el establecimiento del IVA) redistribución del ingreso (French Davis 2003), esto sin tomar en cuenta los eventuales usos de esos dineros para inversiones en obras sociales o en infraestructura para la economía productiva de bienes y servicios no financieros, los cuales significan un pequeño porcentaje del total de empresas que componen la economía nacional.

2.7 Reforma impuestos a la renta

Durante 1984 el gobierno militar puso en marcha una reforma tributaria que entraría en completa aplicación durante 1987. Uno de los aspectos más característicos de dicha reforma fue la integración del impuesto a la renta corporativo y el de las personas, “de esta forma los impuestos pagados por las empresas pasaron a ser un crédito tributario del impuesto personal a los dividendos que recibían los dueños de ésta” (Szederkenyi y Vergara. 2018:2). Creando de esta manera el sistema global complementario. Esto significa que el sistema integra las rentas de las empresas y las personas, pero cuyo sujeto final son

¹⁰ Los referidos costos constituyen en realidad transferencias de riqueza o ingreso, en favor de instituciones, empresas y personas a fin de restablecer su solvencia. No constituyen costo en el sentido económico ya que no miden pérdidas de producto ocasionadas por esas medidas. Sin embargo, han representado una carga para quienes han aportado los recursos correspondientes, o bien, se han traducido en una disminución en el gasto público en inversiones sociales y otros usos altamente valorados

las personas. Dicho mecanismo fue ideado con el propósito de aumentar el ahorro y por consiguiente la inversión.

El artículo 1° del proyecto, como señala Cuevas (2014) “establece diversas modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta, cambiando su estructura actual de gravar las rentas percibidas o devengadas por la aplicación del impuesto al retirarlas de las empresas o percibir las” (P.10); Aquellas rentas de las de las empresas que no se retiraron, “pasaron a ser un crédito tributario del impuesto personal a los dividendos que recibían los dueños de ésta. Las personas, por su parte, pagaban sólo una vez que retiraban las utilidades” (P.2). Las medias que tomo el gobierno reflejan el entendimiento de los impuestos como una herramienta para adaptarse a los ciclos y a las situaciones económicas (Cuevas.2014), en efecto la reforma significó una disminución de la recaudación fiscal, así como una disminución de la carga a los sectores de mayores ingresos por efectos de la integración de los impuestos (Ffrench-Davis.2003).

De Gregorio (2014:2) se refiere sintéticamente a el funcionamiento del nuevo impuesto global complementario de la siguiente manera.

Los impuestos directos en Chile son cobrados a las personas, con una tasa de impuestos que va de 0 a 40 %. Las empresas, por su parte, pagan impuestos por sus utilidades, con una tasa de 20% en la actualidad, pero una vez que las utilidades son retiradas estas pasan a engrosar los ingresos personales, y el impuesto pagado en la empresa se descuenta del impuesto que deben pagar las personas, pues toda la carga recae en la persona. Mientras las utilidades están en la empresa ellas constituyen la cuenta llamada FUT (fondo de utilidades tributables). Una vez que las utilidades han sido repartidas a sus dueños, los impuestos no distinguen entre impuesto a los ingresos del trabajo versus impuesto a los ingresos del capital, pues una vez que los ingresos son recibidos se sujetan a la misma escala de impuesto a la renta (global complementario). El sistema es integrado entre empresas y personas, donde los sujetos finales son las personas

De esta manera se pretendía resolver el problema del bajo ahorro empresarial, permitiéndoles una mayor capacidad de ahorro e inversión con ello readecuando la estructura financiera de las empresas. Esto en un contexto en donde el ahorro nacional era bajo y el nivel de endeudamiento externo alto. Cuevas (2014). Ffrench- Davis (2003) corrobora lo expuesto por “en 1970 cerca del 90% (de la inversión bruta fija) se cubrió con ahorro nacional, en tanto que en 1978-81 apenas alrededor de la mitad provino de esta fuente”.

Es pertinente mencionar, que al igual que en el caso del establecimiento del IVA, las modificaciones tributarias son fruto de un proceso histórico (Escalona.2014), que, en el caso de la reforma tributaria a los impuestos a la renta, cuyo inicio se haya a mediados de los sesentas. Respecto a ello, Cuevas (2014:37) ahonda:

“Mediante las reformas de 1964 y 1983, principalmente, se dio forma al sistema de tributación a la renta que conocemos hoy en día, con un claro sesgo a favor de la inversión de las rentas del capital, lo que, si bien se había venido haciendo en leyes anteriores,

terminó por transformarse a partir de la última reforma en una especie de piedra angular del sistema de tributación de ese tipo de rentas en el país”

La reforma tributaria que modificó la ley de renta y la derogación del impuesto habitacional, tuvieron un costo estimado, según autores como French-Davis (2003) de \$25.000.000.000. No obstante, Cuevas (2014) sostiene que “el aumento del impuesto territorial y la mejor recaudación del Impuesto a la Renta sobre los intereses, originada por la retención del tributo, se estima que producirían mayores ingresos anuales de \$9.000.000.000, \$1.800.000.000 y \$1.200.000.000, respectivamente” (P.16). Por lo tanto, la merma en los ingresos fiscales anuales ascendería a \$13.000.000.000.

Con la reforma a la estructura tributaria de los impuestos a la renta, la dictadura termino por renovar el nuevo esquema tributario. Tras casi dos décadas al poder, los dos principales impuestos (IVA y renta primer y segunda categoría) tenían un alto elemento regresivo. El IVA por su naturaleza podría llegar a ser regresivo, sin embargo, el gasto social, podría atenuar o eliminar ese efecto. Pero en el caso de los impuestos a la renta, tanto a la renta del capital como del trabajo, abiertamente genero una estructura regresiva.

Esto al disminuir la carga sobre los sectores más acomodados y disminuir el aporte fiscal de este instrumento de recaudación. En este caso se cumple la máxima de North, al generar un sistema tributario depredador, que perpetua las desigualdades en la distribución de la riqueza.

La crisis de 1982 hundió al sector financiero y junto con ello a gran parte de la actividad productiva del país, sin embargo, lo más destacable, es el retroceso social que significo el gastar el equivalente a 35 puntos del producto, para rescatar a la industria financiera. Eso y la posterior reforma a los impuestos a la renta que disminuyó la carga en los sectores más acomodados, calza perfectamente en la definición de un esquema depredador.

2.8 Conclusiones

En síntesis, el sistema tributario y de gasto social que se construyó durante la dictadura, en términos de North puede ser entendido como explotador o depredador porque:

1. Construyó estructura tributaria que perpetua las desigualdades en la distribución de la riqueza, en tanto disminuyo la carga tributaria en los sectores más acomodados con la reforma al impuesto a la renta y aumento la carga en los sectores con menos recursos, como consecuencia de la reforma al IVA.
2. El traspaso de fondos públicos para el rescate de la industria financiera, significo una transferencia de recursos del sector público al privado, en particular un sector muy reducido dentro de los sectores productores de bienes y servicios. De esta forma el rescate puede ser entendido como una extracción de ingresos de un grupo social o clase frente a otro.

CAPITULO III: LAS MODIFICACIONES TRIBUTARIAS 1988-2013

3.1 LA POLITICA FISCAL DE LA DICTADURA DURANTE LA TRANSICION 1988-1990

Desde el año 1988 hasta febrero de 1990, el gobierno de la dictadura cívico-militar, introdujo una serie de cambios en el sistema tributario, que en la práctica significaron disminuir la recaudación fiscal.

El primero de dichos cambios, se produce durante 1984, cuando se disminuyen una serie de impuestos indirectos (cigarrillos y combustibles, por ejemplo) French-Davis. (2003), dichas medidas pueden justificarse como una medida de impulso al consumo en un contexto de recuperación económica post crisis económica financiera y social. Sin embargo, durante 1988 en plena fiebre plebiscitaria, el gobierno disminuyó la presión tributaria, disminuyó los impuestos a la renta personal en forma escalonada, por otra parte, se disminuyeron los aranceles aduaneros de un 20% a un 16% y finalmente se disminuyó el IVA de un 20% a un 16%, alcanzando su menor nivel en momentos previos al plebiscito (French-Davis,2003) (Landerretche 2014).

El clímax de estas política fiscales llega en 1989 cuando se cambió la manera de tributar desde las utilidades devengadas a las utilidades retiradas con una tasa del 10 %, lo que, en la práctica, significó eliminar el impuesto (Boeninger, 1997), finalmente como señala Landerretche (2014), durante Febrero de 1990, se establece que el IRPC (el pago provisional que deben hacer las empresas, a cuenta de los impuestos que pagarían los propietarios una vez retiradas las utilidades) sólo se pagaría sobre utilidades distribuidas. Boeninger (1997:472) explica “Como, además, dicho impuesto era deducible del impuesto global complementario, la recaudación a las utilidades de las empresas pasaba en la práctica a ser nula, caso prácticamente único en el mundo”.

Estas rebajas fueron facilitadas por el equilibrio fiscal que se había alcanzado como consecuencia de la disminución del gasto público; Correspondientemente las mencionadas bajas en la recaudación fiscal eran “compensadas” por un alto precio internacional del cobre sobre ello Boeninger (1997:472) comenta: “Holguras financieras provenientes del alto ritmo de crecimiento, del elevado precio del cobre y de las privatizaciones, permitieron al gobierno compensar dichas rebajas, ascendentes a más de 600 millones de dólares, y mantener un superávit fiscal de 3% del PIB”.

3.2 LA TRANSICION

En primer lugar, es menester comenzar por describir en términos estructurales como se fue dando el proceso de la transición entre los gobiernos de Pinochet a Aylwin. Esta es definida en términos de Moulian (1994:2) como una transición “institucional o desde arriba, cuyo desarrollo está determinado por las reglas y procedimientos establecidos por los gobiernos autoritarios precedentes”; Por otra parte Garretón (1991:6 y 8) comparte una tesis similar respecto a los aspectos fundamentales de la transición, sin embargo, no responsabiliza enteramente al gobierno precedente por la creación de las nuevas reglas, el autor sostiene que “se desencadenó un proceso de transición a la democracia, que se desarrolla dentro de plazos y mecanismos establecidos por el régimen, pero modificados en parte por la oposición y alterados sustancialmente en su significado por esta última”. ahondando en este punto el autor sostiene:

“Los partidos de la opositora Concertación de Partidos por la Democracia, junto con un sector de derecha, lograron imponer a través de complejas negociaciones con el gobierno, y hacer plebiscitar en julio de 1989, tendían precisamente a reducir algunos de estos enclaves autoritarios exclusivamente en la cuestión constitucional (flexibilización del sistema de reforma constitucional, reducción a cuatro años del primer período presidencial, disminución de la importancia relativa de los senadores designados, cambios en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional para restringir la tutela militar, aunque sin eliminarla, mayor protección a los derechos humanos, especialmente eliminando la proscripción y exclusión ideológico-políticas)”

Respecto a la distribución y caracterización de los partidos que llevaron a cabo el proceso de transición Tironi y Agüero (1999:4) argumentaban la existencia de una continuidad partidaria que caracterizó a la transición.

“En efecto, la transición fue liderada, en lo fundamental, por los mismos partidos y los mismos dirigentes que protagonizaron la crisis de la democracia en 1973; y las adhesiones políticas —aunque menos fuertes que las del período anterior— siguen en lo fundamental ordenadas según el eje histórico izquierda-centro-derecha y depositadas en gran medida en los partidos históricos”

Junto con una continuidad de los partidos políticos históricos, uno de los elementos centrales de la transición fue la homogenización del pensamiento económico, particularmente en los partidos de izquierda. Dicha visión estuvo marcada por una aceptación transversal a la visión liberal neoclásica de la economía (Entiéndase por esto: abierta, estable y liberalizada). Martínez y Soto (2011:9) describen a grandes rasgos los supuestos de dicha visión:

“La apertura económica consistía principalmente en una serie de medidas que permitieran y facilitaran el comercio internacional entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico de la región. Por otra parte, la disciplina macroeconómica proporcionaría la estabilidad económica a partir del control de las finanzas públicas del Estado, para lograr efectos económicos, políticos y sociales positivos”.

Dicho proceso es y sigue siendo bastante controversial, en tanto significa reconstruir un discurso macroeconómico trasladándose del marxismo a la ortodoxia liberal. La adopción de dicho discurso económico, se enmarca dentro de las políticas emanadas del Consenso de Washington (CW).

Dicho consenso, se entiende como un conjunto de medidas económicas impulsadas por Estados Unidos para países en vías de desarrollo, los cuales en su gran mayoría estuvieron en crisis económicas en la década de los ochentas. Cabe mencionar que en términos esenciales el CW responde a la adopción de medidas macro y microeconómicas que se podrían categorizar dentro del pensamiento económico liberal ortodoxo. El CW se sustenta en diez puntos:

1. Disciplina fiscal
2. Reordenación de las prioridades del gasto público
3. Reforma fiscal
4. Liberalización financiera
5. Tipo de cambio competitivo
6. Liberalización del comercio:
7. Liberalización de la inversión extranjera directa
8. Privatizaciones
9. Desregulación
10. Derechos de propiedad

Martínez y Soto (2011) destacan que el proceso del CW, se vincula históricamente con el proceso de los acuerdos de Bretton Woods, que se dan luego del fin de la segunda guerra mundial. De esta forma los EUA han fomentado durante el siglo la adopción de políticas económicas que buscan el desarrollo económico y social, estabilidad financiera internacional y liberalización del comercio.

En la práctica, la adopción de los postulados del CW, por parte de la concertación, significó aceptar y profundizar el modelo de reestructuración económica aplicado por la dictadura

cívico-militar; Moulian (1994:9) denominó a este fenómeno como la “derechización” de la izquierda, destacando que:

“El socialismo post-golpe evoluciona desde un marxismo renovado hasta una especie de social-liberalismo, dejando atrás el planteamiento de una alternativa socialdemócrata. Es una izquierda que ha sucumbido a las dos grandes tentaciones ideológicas del momento — la adoración “pagana” del mercado y el menosprecio de los papeles reguladores del Estado”

Dicho diagnóstico es compartido por Tironi y Agüero (1991: 5-6) al destacar que a diferencia del periodo pre golpe en donde existía un “pluralismo polarizado”, el periodo transicional se destaca por ser un “pluralismo des-polarizado o moderado, con menor distancia ideológica... principalmente a consecuencia de los cambios ideológicos y programáticos en la antigua izquierda y centro, en torno a un modelo de desarrollo basado en la preponderancia del mercado y la libre integración en la economía internacional”.

De esta forma la transición a la democracia en Chile, estuvo marcada, al menos desde un punto de vista de las perspectivas de las ideas económicas, por un relativo consenso en la clase política respecto a la visión de la macroeconomía, y por lo tanto sobre el gasto público y el gasto social.

Junto con la homogenización del pensamiento económico, otro elemento de suma importancia para la reflexión sobre la transición, es el sistema electoral que existía en aquel entonces.

3.2.1 SISTEMA ELECTORAL

En primer lugar, Cabezas y Navia (2005:6) destacan que la única diferencia con el sistema proporcional que se utilizaba en el país previo a 1973 era el número de escaños que escogían los distritos, “Mientras antes del quiebre democrático, la gran mayoría de los distritos escogía un número igual o superior a los 3 escaños; El sistema actual establece que todos los distritos escogen el mismo número de legisladores, dos escaños por distrito”. Von Baer (2009:5) Coincide con lo señalado por Cabezas y Navia (2005) y afirma: El actual sistema binominal mantuvo, respecto al sistema electoral que se aplicó antes de 1973 en Chile, la fórmula electoral y estructura del voto. La variación que se introdujo fue respecto al tercer componente de los sistemas electorales”.

En relación a ello Valenzuela (2005:1) destaca que “la idea matriz fue desarrollar un mecanismo que le diera el 50% de la representación parlamentaria a la lista que obtuviera al menos un tercio de los votos”. Este método de elección de congresistas según lo sugieren Cabezas y Navia (2005:8) es una especie de seguro contra la derrota electoral:

“A diferencia de los distritos uninominales, donde el ganador se lo lleva todo, en sistemas de RP el costo de una derrota no significa perder todos los escaños en cada distrito. Mientras mayor sea la magnitud de distrito, mayor es la posibilidad de obtener escaños, aun si el partido obtiene una baja votación”.

Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Para senadores) (LOC 18.700) publicada en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1988 y la Ley 18.799 (Para diputados) (que modificó la LOC 18.700), promulgada el 26 de mayo de 1989 conformaron el sistema electoral, bajo la fórmula de un sistema binominal.

La dinámica de la fórmula electoral es resumida por Valenzuela (2005) en los siguientes términos; Los partidos deben presentar un máximo de dos candidatos por unidad territorial de representación. Una vez Realizada la elección, se suman los votos de las listas presentadas en cada distrito o circunscripción, y la que obtiene más votos elige a los dos candidatos que presentó, pero sólo siempre y cuando doble el número de votos recibidos por la lista que le siga en votación. De lo contrario, las dos primeras listas ganadoras eligen al candidato o candidata más votado entre sus dos opciones. Al haber dos listas, basta que la segunda obtenga una fracción más que un tercio para elegir a un representante. Al haber más listas, este umbral de representación obviamente disminuye en función de cuántos votos reciban las posibles terceras, cuartas, o ene listas.

En función de los orígenes y de los resultados del sistema binominal, existe un alto consenso entre los autores anteriormente mencionados (Cabezas y Navia (2005), Garretón (1991), Tironi y Agüero (1999), Moulian (1994), Valenzuela, 2005)) sobre el hecho de que el sistema electoral ha beneficiado a los partidos de derecha, en tanto cuanto estos son sobrerrepresentados en el parlamento. Cabezas y Navia (2005:10) constatan que:

En todas las elecciones celebradas desde 1989, la coalición de derecha recibió en promedio un porcentaje de escaños que fue superior en un 8,6% en promedio a su porcentaje de votos. A su vez, la Concertación recibió en promedio un porcentaje de escaños que fue superior en un 1,1% a su votación nacional...Pese a haber promediado solamente un 38,2% de los votos en las cuatro elecciones senatoriales celebradas en el país, la Alianza por Chile logró obtener un promedio de 46,8% de los escaños al Senado. Esto significa que la Alianza logró un 22,5% más de escaños que de votos en el período³. La Concertación, en cambio, con un promedio de 52,8% de votos, logró un promedio de 53,2% de los escaños en la Cámara Alta.

Los mismos autores explican que esto sucede por las características propias del sistema binominal:

“Al escoger una magnitud de dos escaños por distrito, el gobierno militar hizo muy difícil que un partido pudiera convertir una mayoría de votos en una mayoría de escaños en cada distrito... un partido necesita obtener más de 2/3 de los votos para asegurar ambos escaños en el sistema binominal. Ahora bien, si hay más de dos partidos (o coaliciones) en competencia, la barrera para asegurar los dos escaños disminuye, en la medida que la votación que no va al partido mayoritario se divide en más de un partido de oposición” Cabezas y Navia (2005:9)

Junto con el sistema binominal que favorecía a la derecha parlamentaria, otro elemento central en el sistema político de aquellos momentos, era la existencia de Senadores designados, los cuales también generaban una representación artificial del electorado, en

tanto aumentaban la representación de la oposición y en particular de la oposición de corte más duro y por lo tanto más reacio a modificar la constitución (Moulian, 1994).

los senadores eran designados y no elegidos por votación popular. Tales nombramientos los efectuaban la Corte Suprema (tres), el Consejo de Seguridad Nacional¹¹ (cuatro), y el

presidente de la República (dos). Referente a la magnitud y los efectos de los senadores designados Garretón (1991: 22) sostiene:

En el senado hay 9 senadores designados bajo el régimen militar (19,1%). Algunas cuestiones, como ciertas normas constitucionales requieren para su modificación 3/5 o 2/3 (dependiendo de las materias) en ambas cámaras. Las leyes orgánicas constitucionales exigen un quorum de 4/7 en ambas cámaras. Por lo tanto, si los senadores designados votaran en bloque contra el gobierno de la Concertación ésta no podría cambiar ni siquiera las leyes que requieren simple mayoría de miembros en ejercicio en ambas cámaras.

Los mecanismos que contemplaba la constitución para efectos del sistema político, naturalmente restringieron las posibilidades de introducir transformaciones elementales. Esto sucede en tanto, el sistema de elección de parlamentarios desdibuja la voluntad de los votantes, alterando la conformación del congreso y de manera particular la conformación del senado. Junto con ello, el requerimiento de un elevado cuórum para efectuar modificaciones a las leyes orgánicas constitucionales LOC, genera incentivos a llegar a acuerdos altamente consensuados.

En términos de Tironi y Agüero (1999:4), “[...] El sistema político chileno es [...] un sistema bipolar carente de centro, donde los pivotes del sistema de partidos son dos polos (no importa cuántos partidos existan) y cuya dinámica tiende a ser centrípeta. (P.5). Por otra parte, y en términos más críticos Moulian (1994:4) sostiene que “el sistema democrático no produce dinámicas de cambio, sino sólo tendencias a la reproducción de lo existente, mediante cambios adaptativos”. Finalmente cabe mencionar que los mecanismos constitucionales antes mencionados son denominados como **enclaves autoritarios** o **mecanismos de amarre**.

La arquitectura electoral con sus particulares efectos sobre la composición de las cámaras, junto con un requerimiento elevado de quorum (3/4 de los votos) para modificar las leyes orgánicas constitucionales (LOC) fueron uno de los mecanismos ideados por la dictadura para mantener los elementos esenciales de la constitución de 1980.

¹¹ El consejo de seguridad, consagrado en la constitución de 1980 y 1989 establece las facultades para hacer presente al presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional cualquier hecho o materia que pudiera afectar la seguridad nacional o las bases de la institucionalidad. Asimismo, se integró al Consejo al contralor general de la República, con lo cual quedaron en igual número los representantes del sector de las fuerzas armadas y los civiles

3.3 ADMINISTRACION AYLWIN Y LA REFORMA DE 1990-1993

Siendo una de las promesas esenciales de la campaña, el recién electo presidente Aylwin se encaminó en una reestructuración del sistema tributario nacional. El ministro de hacienda del momento A. Foxley (2016) resume el paquete tributario de esta manera:

“Nuestro compromiso consistió en llevar a cabo una reforma tributaria que incrementaría la carga fiscal a 3% del PIB. El paquete tributario consistía en subir el impuesto a las empresas de 10% a 15%, el IVA de 16% a 18%, aumentar los impuestos a la renta a los sectores de mayores ingresos e introducir una tributación basada en la renta efectiva y no de renta presunta para la agricultura y las actividades ligadas al transporte”.

Landerretche (2014:12) ahonda:

La reforma tributaria de 1990 se basaba en cuatro pilares. En primer lugar, planteó un aumento en la tasa del impuesto sobre la Renta de Primera Categoría (IRPC) desde un 10% a un 15% hasta diciembre de 1993 y el regreso a la situación existente hasta 1989 en que la base eran las utilidades devengadas y no las utilidades distribuidas. En segundo lugar, la reforma cambió transitoriamente, hasta 1993, los tramos a los que se les aplicaban las tasas progresivas del Impuesto a la Renta Global Complementario (IRGC) manteniendo el mínimo exento y aumentando la carga tributaria para ciertos sectores de más altos ingresos, pero sin cambiar las tasas marginales. En tercer lugar, en un esfuerzo para controlar la evasión fiscal, la reforma obligó a los contribuyentes más grandes en la agricultura, transporte y minería a cambiar de un sistema de renta presunta a uno de renta efectiva. Finalmente, después de negociaciones con la oposición, el impuesto al valor agregado (IVA) fue aumentado desde un 16% a un 18% hasta 1993.”

Respecto a los efectos de esta reforma Foxley, (2016:12,18,19) destaca que:

Consagrada la reforma, esta “logró aumentar los ingresos tributarios en 23% en términos reales en 1991, en 13% en 1992 y 10% en 1993”. El gobierno logró aumentar el ahorro público de 2,5% del PIB en 1990 a 4,9% en 1991. El superávit presupuestario también creció de 0,8% a 2,0% en 1993, con un superávit fiscal promedio para el período de 1,7% del PIB... Junto con ello la deuda pública disminuyó; Durante gobierno de Aylwin se redujo de 47% del PIB en 1989 a 29% en 1993. En tanto los niveles de pobreza bajaron de 39% a 28% en un período de cuatro años, La extrema pobreza se redujo de 13% a 8% durante el período 1990-93. La distribución del ingreso también experimentó mejorías en dicho período, El coeficiente de Gini bajó de 55 en 1987 a 53 en 1994.

Los aspectos positivos de la reforma son compartidos por (French-Davis,2003:44) Al destacar que:

“En paralelo con una gran responsabilidad fiscal. Los ingresos del estado aumentaron significativamente (3% del PIB) como resultado de la reforma tributaria de 1990, de una fuerte expansión de la actividad económica y de las importaciones, de un precio del cobre

alto y mayor de lo esperado (captado por Chile gracias a CODELCO) y de una reducción en la evasión tributaria; Permitió al gobierno aumentar el gasto público y en particular el social y a la vez, elevar el ahorro del gobierno central de 2% en los ochenta a alrededor de 4.5% del PIB en los noventa”

Finalmente, Boeninger (1997:475) sostiene:

“Se logró elevar la carga tributaria de 14,4% del PIB en 1990 a 17,4% en 1993, porque se tradujo en un aumento moderado de los impuestos directos de un 17,8% a un 23,8% de los ingresos tributarios totales entre 1992 y 1993, porque permitió la elevación del gasto social en cerca de un 10% real anual”.

El aumento del gasto social en un 30% durante dicho periodo, la disminución de la pobreza y la estabilidad fiscal podrían ser adjudicables a la reforma de 1990, junto con ello, las favorables condiciones macroeconómicas llevaron a que durante aquellos años en Chile se diera el ciclo virtuoso de crecimiento y reducción de la pobreza. No obstante, ello el ministro secretario general de la presidencia de la época destaca agudamente:

“En definitiva la reforma fue relativamente neutral desde el punto de vista distributivo en tanto que parte importante de las medidas racionalizadoras fueron transadas en el proceso de negociación política... Este marco zanjó la discusión en la Concertación en favor de la inclusión en el proyecto de la elevación de 16 a 18% de la tasa de la propuesta que no figuraba en el programa y era fuertemente resistida, en especial en el oficialismo, por consideraciones distributivas. Apoyado por los dirigentes empresariales que lo veían como alternativa eficaz al temido aumento de los impuestos a la renta, él fue finalmente aceptado como resultado inevitable de la negociación política, con el beneplácito de los técnicos de la Concertación dados su elevado rendimiento fiscal y su fácil recaudación...A partir de esta realidad política, empezó a abrir el camino el punto de vista técnico de evidente significación política de que en materia fiscal la equidad debe de cansar más en el nivel y composición del gasto público que en cambios drásticos en la estructura tributaria (cambios menores tendrían e caso efecto recaudatorio) en favor de los impuestos directos.”
(Boeninger 1997: 473-4).

Lo expresado por Boeninger devela en conflicto profundamente esencial del nuevo gobierno, esta era si financiar el gasto público y en particular el social desde un punto de vista de justicia social, entendida esta como el financiamiento del gasto público en función de un sistema tributario progresivo o enfrentar el financiamiento de dicho gasto desde la eficiencia técnica y política. Para el caso particular de la reforma tributaria de 1990 y a la luz de los hechos podemos dar cuenta que los legisladores optaron por la segunda opción.

La reforma en cuestión, tardó en tramitarse alrededor de tres meses, siendo su aprobación una demostración de fuerza política; Antes de los primeros 100 días de gobierno, la administración Aylwin había logrado despachar el proyecto de reforma tributaria. La votación senatorial dio un saldo de 30 a favor y 2 en contra. En relación a ello Boeninger (1997:472) destaca: “El acuerdo se vio facilitado por el predominio sin contrapeso que en materia económicas tenía entonces en RN la opinión del senador Sebastián Piñera (votante

del NO en el plebiscito)”. Ahondando en ello sostiene: “Es interesante destacar el proceso de conciliación entre distintos objetivos que marcó la elaboración del proyecto de reforma y la negociación con RN”. Sobre la política de la reforma, el ministro de hacienda de Aylwin se expresa: “El gobierno usó la táctica del garrote y la zanahoria para conseguir apoyo político. Le ofrecimos a la oposición establecer conjuntamente cómo se gastarían los nuevos ingresos estatales en diferentes programas sociales” (Foxley, 2016:26).

Por otra parte “los costos” de la cooperación política con RN para la reforma, fueron básicamente la transicionalidad de los tres años del aumento del IVA:

“Otras dos materias fueron objeto de negociación política al llegar el proyecto al Senado RN sostuvo que la reforma debía regir por sólo tres años, pues se podía presumir que, si se mantenían las altas tasas de crecimiento de la economía, el fisco recaudaría ingresos suficientes, sin necesidad de mantener las tasas impositivas a los niveles aprobados en 1990. El gobierno tuvo que ceder en este punto, aceptando que en 1993 habría una segunda negociación tributaria.”. Boeninger (1997:473).

Durante 1993 la administración Aylwin enfrentó su segunda reforma tributaria, la cual estuvo enfocada en continuar con la tasa actual del IVA y principalmente generar más y mejores mecanismos para incentivar el ahorro personas y empresarial; Dicho mecanismo consistió en revertir en parte el aumento en la carga establecido en 1990, reduciéndose la tasa marginal máxima de este impuesto de 50% a 48% y luego a 45%. Larraín y Vergara (2001).

Parte de la negociación para el acuerdo de la reforma, pasó por modificar en términos tributarios, la ley de donaciones culturales y en términos educacionales el sistema de copago. La modificación a la ley de donaciones educacionales se destaca como un incentivo en forma de un crédito tributario para la empresa donante por aproximadamente un 55% del valor de la donación, pudiendo esta ser destinadas a establecimientos subvencionados, municipales o privados. Raczynski (2001:11).

Junto con la transitoriedad de alza del IVA, y las modificaciones mencionadas, se entregó al Presidente de la República la facultad de aumentar la tasa del IVA al 18%, mantenerla en el 17% o disminuirla al 16% hasta 1997, año en el que quedaría en el 17% en forma permanente.

Larraín y Vergara (2001:26) resumen y destacan los hitos más importantes de la reforma de 1993 en los siguientes términos:

En 1993 se produjo una nueva mini reforma tributaria que tendió a consolidar algunas de las modificaciones de 1990 que tenían carácter de transitorio. En particular, se consolidó la tasa de impuesto corporativo en 15% y se mantuvo el IVA en 18%, aunque de nuevo en forma transitoria hasta 1997. En materia de impuestos a las rentas personales, se revirtió en parte el aumento en la carga establecido en 1990, reduciéndose la tasa marginal máxima de este impuesto de 50% a 48% y luego a 45%. También se redujeron los incentivos tributarios otorgados a las personas naturales. Por último, se dieron incentivos tributarios

para las donaciones educacionales y se introdujeron disposiciones para reducir o evitar la doble tributación de las rentas generadas en el extranjero.

De esta forma la reforma de 1993 se tradujo en conservar el aumento del IVA y a generar mecanismos de ahorro mediante la disminución de la carga tributaria a los sectores de mayores ingresos, Junto con ello establecía mecanismos que distorsionan las donaciones educacionales convirtiéndolas en créditos tributarios.

Con la reforma de 1993, el gobierno de Aylwin finalizaba sus modificaciones a la estructura tributaria. Autores como Arenas (2016:258) y Fairfield (2015:5) Destacan que la reforma de 1990 es la reforma tributaria más importante hasta 2014. En particular Arenas (2016:97) menciona que en función de los alcances dicha reforma fue estructural en tanto “transforma y produce una nueva estructura del sistema tributario y, por tanto, genera efectos distributivos”. A pesar de ello y de los efectos positivos que trajo la reforma Landerretche (2014:12) sostiene que la reforma en la práctica había sido un ajuste a las modificaciones populistas llevadas a cabo por el gobierno de Pinochet.

“De manera que la Reforma Tributaria de 1990 (al comienzo de “la transición”) en lo fundamental sólo sirvió para “deshacer” las últimas rebajas tributarias de la Dictadura, anunciadas en el contexto del decisivo Plebiscito de 1988 (en un claro y un tanto burdo ejemplo de “ciclo fiscal electoral”) y para deshacer, también, un cambio tributario radical, adicional, que ella había impuesto en febrero de 1990”

La reforma de 1990 sin lugar a dudas había logrado su objetivo principal que era aumentar la carga tributaria y por tanto los niveles de ingresos al fisco. Con los mencionados nuevos fondos fiscales, se pudo aumentar el gasto social y esto trajo una mejora en particular de los índices de pobreza. Sin embargo y dado lo estructural de la reforma, esta se terminó por convertir en la reforma modelo en tanto en ella se encontraban patentes los fondos y las formas de la política pública y social de la concertación. Junto con ello y de manera implícita esta reforma marcaba el punto de equilibrio entre los cambios necesarios y la estabilidad-certidumbre jurídica- necesarias para hacer que el país se desarrolle en su conjunto tanto en los factores productivos como en términos sociales.

La estructura de gasto social nacional, estaba mayormente enfocada en el rendimiento de los impuestos que en sus atribuciones progresivas. No obstante, ello y sumado a un alto precio internacional del cobre, el gobierno de Aylwin apalancados fiscal y políticamente por la reforma tributaria había logrado, tanto en términos verticales (disminución de la pobreza) como horizontales (redistribución de la riqueza), aliviar la problemática social.

3.4 FREI, IVA Y EDUCACION

El saliente gobierno de Aylwin, había dejado tras de sí un avance en políticas sociales respetable, cuyo énfasis principal había sido la disminución de la pobreza. No obstante, ello, la nueva administración Frei tenía la tarea de profundizar los cambios llevados a cabo por la administración predecesora. Respecto a ello Weyland (2001:18) Comenta:

El gobierno de Aylwin y especialmente, el de Frei, han buscado mejorar la eficiencia y la "productividad" de los programas sociales chilenos, particularmente después de que los primeros incrementos del gasto condujeron a un mejoramiento mucho menor de lo esperado en el número y la calidad de los servicios sociales, así como en la satisfacción de los usuarios.

Este continuismo se expresó en términos fiscales, en políticas que no alteraron la estructura tributaria y que aumentaron la recaudación para gasto social mediante impuestos regresivos. En términos de Weyland (2001:12) Este continuismo se caracteriza por "políticas fiscalmente conservadoras". La modificación tributaria más importante durante dicho periodo fue el mantener definitivamente el IVA en un 18% para financiar la agenda educacional.

La agenda educacional de la administración Frei consistió en aumentar la jornada escolar, junto con ello elevó las remuneraciones de los profesores y los capacitó, para la educación secundaria la reforma diversificó los mecanismos de financiamiento estudiantil. Olivera (2012:4-5) Destaca las principales modificaciones que trajo consigo la reforma educacional.

Durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994- 2000) se estableció un nuevo currículum en educación básica y media. El Estado se responsabilizó de los textos escolares; se dio una gran masificación de las tecnologías de la información y la comunicación; se instauró la Jornada Escolar Completa (JEC) para la mayoría de los colegios; se abrieron más programas de contención social focalizados al interior de las escuelas de gestión municipal y particular subvencionada; se corrigió la subvención escolar en sectores rurales y en la educación especial y diferenciada. En el nivel superior se diversificaron los mecanismos de financiamiento estudiantil, entre otros, el Fondo Solidario de Crédito Universitario, Crédito CORFO. Asimismo, se logró mejorar la calidad de la infraestructura escolar, se ofrecieron salarios docentes más altos (los ingresos reales aumentaron en más de 100%) y mejoró la calidad de postulantes a estudiar pedagogía.

En términos de gastos neto como se destaca en Weyland (2001:12) El gasto público en educación se duplicó desde 1990 hasta 1997. Señala el autor que, para el mismo periodo de tiempo, el gasto en subvenciones es un 69% superior. Finalmente se destaca que la reforma "Junto con aumentar el valor de la subvención, se revisa su fórmula de cálculo a fin de disminuir fluctuaciones mensuales injustificables en la asignación de recursos a los establecimientos y de adecuar el valor de la subvención al costo real de impartir educación en un lugar".

El caso por excelencia sobre continuismo en políticas públicas entre los dos primeros gobiernos de la concertación, se da en la política educacional escolar. En donde el gobierno de Frei profundizó las reformas llevadas a cabo por la administración que le precedió.

Durante la discusión de la reforma de 1993 y como parte de la negociación entre gobierno y oposición para mantener el IVA en 18%, el ejecutivo se vio en la obligación de modificar el sistema de subvenciones escolar, particularmente el sistema de co-financiamiento (Raczynski. 2001).

Para el caso del co-financiamiento la nueva regulación autorizó a las escuelas básicas privadas subvencionadas (no así las municipales) como los liceos municipales y privados y subvencionados de exigir un pago a las familias. Previa consulta a los padres y apoderados en el caso de los liceos municipales. El sistema establecía cuotas de pago relativamente flexibles en términos de que el co-pago (precio) reflejara las características socioeconómicas de los alumnos. Sobre ello, Beyer (2001:47) se expresa con más detención.

En Chile existía la posibilidad de que los establecimientos subvencionados cobrasen a los padres un monto mensual por alumno. Hasta 1993 esta posibilidad no se hacía efectiva mayormente porque cada peso cobrado se traducía en un "impuesto" de 40%, en la forma de un descuento de la subvención. Hacia fines de año, como parte de una negociación de re- forma tributaria, se modificó el modo de cobro de los aportes adicionales. Se estableció que en los establecimientos subvencionados se puede cobrar sin que se aplique un descuento hasta 0.5 Unidad de Subvención Educacional USE. Si se cobra entre 0.5 y 1 USE, el descuento es 10%; 20%, si la mensualidad va entre 1 y 2 USE; y 35% si el cobro va entre 2 y 4 USE. Por cobros superiores a 4 unidades de Subvención Educacional (USE) el establecimiento deja de recibir la subvención

Las modificaciones introducidas por la reforma de Frei permitieron por un lado aumentar los recursos en educación tanto de manera pública como privada. Paralelamente destinaba recursos focalizados en condición de la situación socioeconómica. Como destaca Beyer (2001:48) "el sistema generaba ahorro fiscal" en tanto disminuía el aporte fiscal en la medida que los establecimientos educacionales recibían mayores pagos por parte de los padres/apoderados.

Vale decir generó un sistema de ahorro fiscal en base al gasto privado. En conjunto con los fondos provenientes del IVA más los fondos fiscales generados por el nuevo sistema de copago, permitieron a la administración Frei aumentar enormemente los gastos en educación.

Como destaca (Raczynski. 2001:11) El financiamiento compartido ha recaudado recursos crecientes, equivalentes en 1996, a aproximadamente 6% del gasto en subvenciones. Paralelamente, en promedio los establecimientos que han adoptado esta fórmula de copago han aumentado un 36% por sobre los recursos que recibían por concepto de subvención. Por lo tanto, es posible afirmar que se aumentaron los fondos en educación como consecuencia en parte del aumento de la participación de los padres/apoderados en el financiamiento de la educación de los estudiantes.

Como constata Beyer (2001) Entre 1990 y 1997 el gasto público en educación aumentó en un 117 % en comparación con el gasto central del gobierno que aumento en un 80%. Sin

embargo el aumento relativo en el gasto público educacional comienza a manifestarse a partir de 1994¹². ; Ejemplo de ello son las subvenciones escolares las cuales en términos reales no sufrieron grandes variaciones. “incluso en los años 1991 a 1993 su valor estuvo por debajo del que regía en 1990¹³. . El autor afirma que mayoritariamente los nuevos recursos han buscado aumentar los salarios. “No nos debe de extrañar que entre 1990 y 1997 la remuneración para un profesor de establecimiento municipal, con 20 años de antigüedad, haya aumentado en un 99.3% real, es decir un promedio anual de 10.4%”¹⁴ . Por otra parte, destaca el investigador que otra parte de los recursos se han asignado a “programas transitorios para la jubilación, aumento de remuneraciones para personal no docente y mantenimiento de infraestructura”¹⁵.

Durante 1998 se produjeron pequeñas modificaciones tributarias, en primer lugar para el reajustes de pensiones que derogó el artículo 57 bis, letra A de la ley de impuestos a la renta, la cual permitía rebajar hasta un 20% de la compra de acciones de primera emisión de la base imponible, junto con ello se derogó por cuatro años el crédito sobre el impuesto a la renta de las empresas al que daban derecho a las contribuciones de bienes raíces; De esta forma ambos, dejaron de ser crédito tributario para convertirse en un gasto deducible de la base imponible. Larraín y Vergara (2001). Por último en el segundo semestre del año 98, se aprobó una rebaja gradual de aranceles de un 11% a un 6%. La baja en la recaudación fiscal sería compensada con alza en los impuestos específicos (Tabaco, gasolina y crédito). Larraín y Vergara (2001). En el caso de la primera tanda de reformas del 98 dicho impuesto, afectan principalmente a la tributación empresarial. Por el contrario, las reformas del segundo semestre del mencionado año, tienen un costo directo a los consumidores; Se pretende disminuir las tasas de aranceles para aumentar así su consumo interno (en un marco de políticas de apertura económica), a la vez, el peso de la merma en los ingresos fiscales, fue traspasada a los consumidores.

3.5 LAGOS, EVASION-ELUSION Y EL 57 BIS

Durante la administración Lagos, tres fueron los principales hitos o modificaciones tributarias que se efectuaron para aumentar el gasto social. La primera de ellas y como parte de su campaña, fue una reforma contra la evasión. Luego vendría un alza del IVA y finalmente la supresión del Artículo 57 BIS.

La primera modificación que se hizo durante el gobierno de Lagos, fue la agenda anti elusión tributaria. Esta pretendía como se destaca en la historia de la ley “financiar los mayores requerimientos de gastos en programas sociales y de desarrollo no mediante un

¹² Beyer (2001:39)

¹³ Ídem 40

¹⁴ Ídem 42

¹⁵ Ídem 32

aumento de impuestos sino a través de una reducción de la elusión y la evasión tributaria”. Conforme a ello el proyecto contrala evasión contempla tres objetivos fundamentales:

1. Fortalecer la capacidad de fiscalización y cobranza de los impuestos por parte de los organismos que integran la administración tributaria.
2. Introducir modificaciones en la legislación destinada a cerrar fuentes de evasión y elusión.
3. Modernizar y fomentar una mayor eficiencia en los organismos de la administración tributaria.

Un hecho destacable que surgió como consecuencia de la aplicación de la primera gran modificación tributaria de la administración Lagos, fue la condonación tributaria “por oficio” efectuada por el tesorero general de la república. Pérez (2005:24) Sostiene que durante el marco de las nuevas atribuciones entregadas por la reforma anti evasión, llevo a cabo una serie de prescripciones de deudas tributarias “sin realizar la cobranza que establecía la ley, que suelen terminar la mayoría de las veces en juicios y/o embargos”.

Destaca el autor que en función de un informe realizado por la contraloría (Informe N° 216/2003) “La Tesorería General de la Republica declaró prescritas deudas tributarias que suman 264 mil millones de pesos” (:24), destaca también que los que figuran entre los principales beneficiados se encuentran los principales grupos empresariales del país.

“Las empresas de los grupos encabezados por Eliodoro Matte, Sebastián Piñera, Anacleto Angelini, Ricardo Claro [...] junto a compañías mineras de consorcios extranjeros (Disputada, El Abra); Bancos y corredores de bolsa, Y también algunas empresas del Estado, como, Codelco; o servicios dependientes como el Serviu y el SAG”. (:25)

Como destacan Fairfield (2015:16) Fue durante el proceso de tramitación de la agenda anti elusión que se le sumo una iniciativa para modificar el impuesto de sociedades el cual paso de un 15% a un 17%.

Paralelo a ello, y por cuestiones relativas a la negociación parlamentaria del proyecto, se reformó el esquema tributario de los impuestos a la renta de segunda categoría. Dicho impuesto que grava los ingresos percibidos de los salarios, rentas u otras fuentes de ingresos monetarios fue modificado en el tramo de las contribuyentes con mayores ingresos. El proyecto modifica la tasa marginal máxima del 45% al 40%, reducir la tasa del segundo intervalo más alto del 35% al 32% y crear un intervalo intermedio con una tasa del 37%. La autora sostiene que el efecto en la recaudación fiscal que tuvo el alza (gradual) del impuesto a las sociedades junto con la disminución de la tasa limite al impuesto a la renta, fueron en la práctica nulos. Mas, sin embargo, el objetivo del gobierno era prioritariamente atacar a la elusión.

“De acuerdo con los cálculos del Ministerio de Hacienda, este recorte de impuestos compensó exactamente los incrementos de recaudo provenientes del aumento del impuesto de sociedades, por lo que el paquete de reformas fue neutral al recaudo. Pero el gobierno previó que la reducción de la brecha entre las tasas del impuesto personal y de sociedades

reduciría los incentivos para eludir y evadir impuestos, lo que produciría algunos aumentos de recaudo en los márgenes”

A diferencia de lo expresado por Fairfield, Pérez (2005) expresa críticamente que:

El costo total para el Estado de la Reforma tributaria del año 2001, debido a la rebaja de impuestos a las personas de mayores ingresos (Impuesto a la Renta e Impuesto Adicional) se estima en torno a los 150 millones de dólares, aunque se nos hizo creer que sería compensando con el aumento de impuestos a las ganancias de las empresas del 15 al 17%. Sin embargo, el pago de las empresas es un crédito que los empresarios recuperan. No es un impuesto real.

Junto con las reformas anti elusivas, la administración Lagos, explicitó su deseo de conformar un presupuesto fiscal que conjugara la necesidad de más gasto público con equilibrios en la balanza fiscal. Por lo tanto, hay un esfuerzo consiente y constante por “mantener una evolución del nivel de gastos permanentes consistente con la evolución del ingreso fiscal estructural”. French-Davis. 2016:6. Este método de planificación del gasto público se conoce como Balance Estructural Global BFE. Como sostiene el autor anteriormente citado, el BFE tiene como ideal:

En la medida en que no gasta la mayor recaudación, acumulará ahorros o reducirá pasivos. En períodos de enfriamiento, en cambio, hace uso de tales recursos o se endeuda para cubrir la merma de ingresos tributarios asociada a la menor actividad, manteniendo así estable la trayectoria del gasto.

Por lo tanto y en términos más coloquiales, la BFE tiene por objetivo ahorrar en tiempos de bonanza (Alto precio del cobre, preferencialmente debido al impacto de los aportes de CODELCO a las arcas fiscales) y aumentar el gasto público durante escenarios macroeconómicamente negativos. Ello permite al gobierno llevar a cabo “políticas anti cíclicas” (Si el ciclo económico es contractivo, llevar a cabo políticas económicas expansivas, como aumentar el gasto y la inversión pública). Como se puede deducir en contextos macroeconómicamente negativos, hay una merma en los ingresos fiscales, y para que el estado pueda mantener o aumentar su gasto (para estimular el consumo, la demanda y la inversión) se pueden requerir a los recursos ahorrados. Por lo tanto, la regla fiscal permite en última instancia mantener la trayectoria de gasto público; Tanto en contextos de crecimiento como de retracción.

La regla fiscal que se comenzó a aplicar desde 2001, se da un contexto previo de constantes (1990-1998) superávits fiscales (2% promedio anual como porcentaje del PIB, French-Davis:7) que solo serían interrumpidos por la crisis asiática (1998-1999). Sin embargo, el mismo autor menciona, “Es evidente que la responsabilidad fiscal no comenzó en Chile con la adopción de esta norma en 2002” y ahonda:

En los primeros años de la dictadura, un déficit fiscal de dos dígitos en 1973 se transformó en un fuerte superávit en los años que precedieron a la gran crisis financiera de 1982; claro que con inversión en educación, salud e infraestructura notoriamente deprimidos. Luego,

desde el retorno de la democracia en 1990, lo comprobaba el superávit fiscal con un promedio anual equivalente a cerca de 2 % del PIB registrado en el período 1990-19986 y con una sustantiva recuperación del gasto social con un alza real sobre 7 % anual en educación y salud: cada gasto permanente tenía de manera simultánea un ingreso permanente, norma que se logró imponer en las tramitaciones parlamentarias y en parte de la opinión pública. (7-8).

Haciendo alusión a lo expresado por Gallegos (2018:3), la administración Lagos, explicita dicha regla en un contexto en donde el gasto público había incurrido en un déficit de 2.5% del PIB desde 1999 como consecuencia de la crisis asiática, por lo tanto “para las autoridades entrantes, era necesario actuar con premura para evitar cuestionamientos a la conducción fiscal”. De esta forma nueva regla fiscal, lograba limitar las exceptivas, más aún tomando en cuenta que Lagos era el primer presidente socialista de la concertación.

Por último, tanto French-Davis (2013) y Gallegos (2019) concuerdan al comentar respecto al conceso ideológico que había entre la política fiscal chilena y los principales organismos financieros internacionales, tales como el FMI, el BID, el BM y la OCDE¹⁶. Por lo tanto, dichas políticas se formularon bajo una óptica económica neoclásica ortodoxa o “neoliberal”, muy en la línea de lo establecido por el CW. Autores críticos como Pérez (año) y Fazio (Año) sostienen que dicha política es en efecto “profundamente conservadora” (Fazio.2006:12).

Luego de las reformas anti elusión, el gobierno del presidente Lagos se abocó en reformar el sistema de salud. Para ello y haciendo uso de sus facultades elevó un punto el IVA dejándolo en un 19%.

La reforma al sistema de salud era una promesa importante del gobierno de Lagos, Valdivieso y Montero (2010) menciona que ya a comienzos de gobierno empezaron los primeros trabajos para hacer carne la reforma. En primer lugar, se creó una comisión a cargo del Dr. H. Sandoval, por expreso encargo del mandatario, la función de dicha comisión era entonces “el análisis de la situación de salud en Chile; la revisión de carga de enfermedad y de la efectividad de algunas intervenciones en patologías seleccionadas” Valdivieso y Montero (2010:1). Durante 2002, el ministerio de salud acuña el termino AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas) para denominar al núcleo conceptual de la futura reforma. De acuerdo a él, se plantearon 4 garantías explícitas: Acceso, Oportunidad, Calidad y Protección Financiera, que protegerían el derecho de los chilenos para recibir “Bienes de Salud Pública” (tanto colectivos como individuales) y “Bienes de Salud de las personas” individualmente consideradas. Valdivieso y Montero (2010).

Para financiar el AUGE, el ejecutivo envió al parlamento un proyecto de modificación que pretendía aumentar el IVA en un punto (de 18% a 19) y junto con ello un alza a varios impuestos específicos tales como el Tabaco y el Diésel. Del proyecto original solo

¹⁶ Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico.

sobrevivió el alza al IVA y nuevamente de manera transitoria hasta 2006. Arenas (2016), Fairfield (2015) y Valdivieso y Montero (2010).

Naturalmente un aumento del IVA, y como ya se ha visto con anterioridad tiene efectos regresivos para la distribución del ingreso y la redistribución de la riqueza. En el caso del alza de 2003, esta se da bajo el contexto de existencia de superávit fiscales, condiciones macroeconómicas externas favorables y junto a ellos una regla de gasto estructural fiscal que asegura un aumento de gasto proporcional a los impuestos. Dicho esto, y a juicio de Fazio (2006) “En consecuencia dicho aumento del IVA en ningún momento se necesitó”.

Fazio (2006:14) el autor destaca que durante la presidencia de Lagos “la recaudación fiscal del IVA creció en un 50% en términos reales, aumentando de \$3.498 miles de millones a \$5.248 miles de millones- entre 1999 y 2005.”. Esta discusión es también abordada por Pérez (2005:30) al sostener que durante el periodo 1996-2004 el IVA paso “de representan el 48.3% del total de impuestos pagados [...] a ser el 52.6%” [...] En tanto como efecto de la reforma tributaria de 2001 el peso del impuesto a la renta en la recaudación fiscal decrece “de un 27.8% en 2002, a un 25.9% el año 2004”. Por último, el citado autor destaca que el decrecimiento más notorio se ha dado en el impuesto al comercio exterior el cual a 1996 representaba en “69.7% del total de impuestos pagados en el país, para representar un 11.9% en 2004”. Esto a consecuencia de los tratados de libre comercio y acuerdos comercial que se han suscrito permanentemente durante las administraciones de la concertación.

Ya ad portas del final de su gobierno, durante 2005, una nueva modificación tributaria, le permitía a la administración Lagos, aumentar los recursos fiscales en unos 20 Millones de dólares, “los cuales irían destinados principalmente a financiar becas escolares para los alumnos de mejor rendimiento de los sectores de menos recursos de la población”. (Historia de la ley N° 20.028:5). La modificación tributaria a la que se hace referencia es a la supresión del Artículo 57 BIS (ley N° 20.028).

Dicho artículo grava los poseedores de acciones de pago de sociedades anónimas abiertas, que hayan adquirido dichos títulos con anterioridad al 29 de julio de 1998, los cuales son sometidos a un tratamiento tributario especial el cual consiste en descontar de sus rentas imponibles sobre la base de ingresos efectivos, por cada año comercial, el 20% del valor efectivamente invertido en acciones de pago de sociedades anónimas abiertas, de que fueran dueños por más de un año al 31 de diciembre respectivo. Como se destaca en la historia de la Ley este tratamiento tributario especial transfería en su mayoría recursos a los contribuyentes de mayores recursos:

En efecto, un 93% de los recursos señalados se transfieren a personas con rentas mensuales mayores a \$1,5 millones, es decir, pertenecientes al 10% más rico de la población. Y todavía más, un 43% de los recursos se transfieren a personas con rentas mensuales mayores a \$4,5 millones, es decir, pertenecientes al 1% más rico de la población (Historia de la ley N° 20.028:6)

Junto con generar transferencias a los sectores más acomodados, por un monto anual de aproximadamente 20 millones de dólares, el artículo genera distorsiones en el mercado de capitales, restándole liquidez, en tanto dicho artículo en la práctica termina generando incentivos a no vender las acciones afectas al tratamiento tributario especial, por otra parte, y contrario a lo que argumentan los defensores del artículo, no existe evidencia que este genere incentivos significativos al ahorro.

La tramitación para la modificación del artículo, tomó en cuestión cerca de un mes y contó con una aplastante aprobación en el senado, siendo respaldado por 31 de 33 Senadores, en tanto fueron los senadores institucionales o designados quienes votaron en contra. Como destaca Fairfield (2015) La negociación se dio durante el proceso de campaña electorales y casi a modo de reto público.

En la campaña presidencial de 2005 surgió una oportunidad para la reforma. El candidato de la UDI Lavín culpó a la Concertación por el insuficiente avance en la reducción de la pobreza y la desigualdad [...] El presidente Lagos respondió con el siguiente desafío público: “El famoso artículo 57 bis aún está vigente y es una tremenda fuente de desigualdad [...] En vez de hablar tanto, ¿qué tal si mañana presentamos la propuesta de una nueva ley y en menos de 24 horas abolimos el artículo 57 bis?” (El Mercurio, 2005). El llamado a la equidad vertical fue muy efectivo. Lavín aceptó rápidamente el desafío, y la derecha siguió su ejemplo en el Senado. El proyecto de ley recibió aprobación casi unánime en el Congreso después de un breve debate. Mientras que la reforma contra la evasión tardó casi un año en el Congreso, la reforma de 2005 se aprobó en menos de un mes.

3.6 BACHELET I: LA REGLA FISCAL Y LA REFORMA PREVISIONAL

Con la administración de Bachelet (2006-2010) se daría el último gobierno consecutivo desde marzo de 1990. Junto con ser la primera mujer presidente de Chile y de América, la doctora Bachelet, al menos en el papel, sería el primer presidente desde 1990 con una mayoría en ambas cámaras.

Durante el año anterior, se había aprobado una reforma constitucional, que modificaba sustancialmente la balanza de poder dentro del estado. Partiendo por la eliminación de los senadores designados y vitalicios. Los cuales desde 2006 ya no estarían presentes. Junto con ello cambió las funciones y naturaleza del Consejo de Seguridad Nacional, reduciendo las atribuciones, dejándolo como un organismo asesor del presidente de la República. Por otra parte, se estableció la atribución del presidente de la República de llamar a retiro a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y al general director de Carabineros. Por ultimo modifíco la organización del tribunal constitucional aumentando el número de miembros: Tres ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta, por mayoría absoluta en votaciones sucesivas y secretas, un abogado designado por el presidente de la República, dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional, y un abogado elegido por el Senado por mayoría absoluta de los senadores en ejercicio. (Cumpido.2006)

En materia de gasto social, y en concordancia con lo hecho por las administraciones predecesoras, el gasto social aumentó, pero principalmente financiado por los excedentes que se estaban registrando por el alto precio del cobre y de un ambiente macroeconómico en general bueno. French-Davis 2016

Las dos modificaciones más importantes que se hicieron en relación a la modificación del gasto social público, pueden encontrarse en la ley de responsabilidad fiscal (Ley N° 20.128) y la reforma previsional (Ley N° 20.255). La primera ley se encargó de encausar una senda de gasto público enfocado en una relación de equilibrio entre ingresos y gasto, junto con ello, se institucionalizó un mecanismo de diseño de políticas públicas en donde los gastos permanentes debían necesariamente vincularse a ingresos permanentes. Sin embargo, el punto más sobresaliente de la ley fue la creación del Fondo de Reserva de Pensiones.

La segunda modificación importante se dio con la reforma previsional, la cual permitió asegurar unas pensiones básicas al 60% de la población que por diversos motivos no pudieron financiarse sus jubilaciones y a aquellos con algún tipo de discapacidad. Junto con ello generó mecanismos de incentivo previsional para los grupos más vulnerables (Mujeres y jóvenes). Y finalmente introdujo incentivos a la competencia en la industria y una institucionalidad.

En concordancia con las reformas de las administraciones anteriores, las reformas en el gasto social público, estuvieron fuertemente focalizadas, siendo ello justificado por razones de orden fiscal y de niveles de gastos sostenibles.

Una de las primeras medidas en materia fiscal que se tomaron durante la nueva administración Bachelet, fue la adopción de la ley de responsabilidad fiscal (Ley N° 20.128), En concordancia con lo comentado en el capítulo anterior, la Ley 20.128 vino a dar fundamento jurídico a una práctica institucional que podría rastrearse hasta hacia la década de los setentas. (French-Davis,2016); Respecto a ello Gallegos (2018:1) comenta

En primer término, es necesario advertir que la Constitución de 1980 no contempla una regla fiscal o un mandato imperativo que impida se presenten presupuestos deficitarios. Tampoco lo preveía la Carta de 1925, y en efecto, entre 1950 y 1986, en promedio, las cuentas fiscales exhibieron un déficit del 1,9% del Producto Interno Bruto

Por lo tanto y en concordancia con lo expresado por los autores, podría sostenerse que en general el gasto público desde el final del gobierno de Allende, comenzó a sostenerse de manera responsable, entendida esta, como un gasto con superávit o mínimamente deficitario. Como se mencionó en el capítulo III sobre la transición, el contexto macroeconómico positivo, tuvo efectos virtuosos en las arcas fiscales logrando sostener unas cuentas con superávit.

Sin embargo, la crisis asiática y sus consecuentes efectos en la economía nacional, hicieron pasar de un gasto con superávit a un gasto deficitario equivalente a dos y medio puntos del producto bruto nacional. En este marco y como sostiene Gallegos (2018:3) “Para evitar

cuestionamientos a la conducción fiscal”. Auto-adoptó una regla de responsabilidad fiscal que le hicieron evitar incurrir en un gasto deficitario. Finalmente es que dicha regla se institucionalizaría mediante la ley N° 20.128. Respecto a ello Ffrench-Davis, 2016:9 comenta:

Luego, en 2006 —ya en circunstancias de elevado superávit fiscal, respaldado por un notablemente elevado precio del cobre— se procedió a institucionalizar de manera legal la regla estructural, cuya aplicación había estado hasta entonces supeditada a decisiones políticas y administrativas.

Para los efectos del gasto social, sin lugar a dudas la modificación más importante fue la creación del Fondo de Reservas de Pensiones FRP, el cual estaba destinado a complementar Reservas de Pensiones FRP, el cual estaba destinado a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivados de compromisos con el sistema de pensiones. Junto con ello dentro del paquete de modificaciones se incluía una modificación a los fondos de los excedentes y tributos provenientes de la Gran Minería del Cobre. Respecto a ambos fondos y como señala Ffrench-Davis (2016:9) entre 2006 y 2008 (Durante el pico de los precios del cobre) “Los fondos habían acumulado un equivalente al 13% del PIB, mientras que para 2009 (Durante la crisis Subprime) la acumulación de activos “Alcanzaron el 11.9% del PIB. Gallegos (2018:8).

El FRP, como se destaca en los párrafos precedentes fue creado con el objetivo de complementar los aportes fiscales previsionales. El objetivo entonces de este fondo es “transferir recursos entre generaciones, aminorando el impacto que provocarán los diversos compromisos asumidos por el Estado, que quedan dentro su ámbito”. Gallegos (2018:16). Así entonces dicho fondo es un mecanismo de resguardo del gasto social, en un contexto en donde pudiese aumentar la deuda pública. De esta forma el fondo se constituye e incrementa de la siguiente manera:

De acuerdo con el art. 6° de la ley N° 20.128 este fondo se constituye e incrementa con los siguientes aportes:

- a) Con un aporte equivalente al superávit efectivo con un tope del 0,5% del PIB del año anterior.

Ahora bien, si el monto resultante del aporte anual recién señalado fuese inferior al 0,2% del PIB del año anterior, debe enterarse como aporte este último porcentaje correspondiente al año anterior, independiente a que haya habido o no superávit efectivo.

- b) Con el producto de la rentabilidad que genere la inversión de los recursos del FRP,
- c) Con los demás aportes que establezca la ley.

Por otro lado, el art. 7° previene que los recursos solo pueden ser utilizados una vez transcurridos diez años desde la fecha de entrada en vigencia de la ley, lo que se verificó el 30 de septiembre de 2016.

Por otra parte, el FEES, tiene por objetivo primario otorgar estabilidad financiera al fisco. En tanto obliga a destinar parte de los superávits fiscales al ahorro. Los cuales en la práctica serían fondos para ser utilizados en periodos de baja del ciclo económico.

Sobre los destinos a los cuales pueden ser destinados los ingresos generados por el FEES Gallegos (2018:13) señala que estos pueden ser destinados a:

- al financiamiento de la Ley de Presupuestos
- A la sustitución de ingresos y/o financiamiento de mayor gasto que se produzca durante la ejecución presupuestaria
- a las amortizaciones, intereses u otros gastos por concepto de Deuda Pública, incluidos los originados en contratos de canje de tasas de interés y/o de monedas
- A las amortizaciones, intereses u otros gastos por concepto del pago de Bonos de Reconocimiento
- Al financiamiento de aportes extraordinarios al FRP, cuando así lo disponga el Ministro de Hacienda.

Como se menciona en French-Davis. (2016:11) y Gallegos (2018:13) La meta de balance estructural fue sufriendo modificaciones desde su puesta en marcha como ley hasta 2009. Primeramente y en consecuencia con lo hecho por los gobiernos anteriores, se fijó una meta de superávit fiscal del 1%, en 2008 y en consideración con el alto precio del cobre, el gobierno apuntalado en la opinión de un panel de expertos, decide bajar la meta a 0.5% y finalmente y ante los efectos de la crisis global dejar el superávit en 0 puntos.

Con la nueva ley de responsabilidad fiscal, y su consecuente reformulación de los fondos del cobre y la creación del nuevo fondo social permitieron financiar la reforma previsional de 2008, así también con los fondos mencionados se pudo poner en marcha una política económica para contrarrestar los efectos de la crisis económica.

Una de las primeras claves en la campaña de la presidenta Bachelet y temas claves durante la misma elección, fueron las posibles reformas el sistema previsional. Sin embargo, la reforma en si no se materializo sino hasta dos años después en marzo de 2008, en parte porque su tratamiento había obedecido a una “política de estado” (Maldonado y Palma (2014:5), Uthoff (2011:18), Rodríguez y Flores (2010:21) (Rivera. 2014:89) Y en parte, porque los fondos para financiar la reforma solo se empezaron a recaudar en 2006, con la creación del Fondo de Reservas de Pensiones. (Maldonado y Palma. 2014) La reforma previsional quedo establecida mediante la Ley N° 20.255, entre sus aspectos más sobresalientes se destacaba la creación de una pensión universal básica solidaria para aquellas personas con menos ingresos (Particularmente el 60% más pobre). La ley de reforma, como sostienen Maldonado y Palma (2014:83) se plantea en función de cuatro medidas ejes:

- Un sistema de pensiones solidarias

- El aumento de la cobertura previsional de los sectores vulnerables mediante nuevos incentivos y beneficios para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores independientes,
- El perfeccionamiento al sistema de capitalización individual para aumentar la regulación y la competencia de la industria
- La mejora de la institucionalidad, con la creación del instituto de previsión social.

La reforma lo que hizo, en definitiva, fue reconocer la obligación del estado de generar incentivos para que un mayor número de personas autofinancie sus pensiones y/o de proveer pensiones solidarias para quienes no están en condiciones de responder a los incentivos y llegan en situación de pobreza (perteneciente al 60% más pobre) a la vejez. Junto con ello la ley establece nuevas medidas para mejorar la competencia entre las AFP, esto mediante la licitación de los nuevos afiliados. Uthoff (2011:16) comenta que “En lo fundamental, el proyecto se basa en la premisa política, de que el sistema de cuentas individuales no se disuelve, sino que se mejora.”. La nueva reforma amplia e integra las garantías explícitas del sistema previsional, particularmente en:

1. Mantener el compromiso con las pensiones del sistema de reparto. Respetando el financiamiento del Déficit operacional y de los bonos de reconocimiento
2. Elimina la pensión asistencial y la pensión mínima fija y los cambia por una serie de beneficios garantizados para el 60% más pobre de la población mediante:
 - a) Una pensión básica solidaria (Invalidez y vejez)
 - b) Un aporte previsional solidario (Invalidez y vejez)
3. Garantiza un aporte previsional por hijo nacido vivo a las mujeres mediante un Bono por hijo nacido vivo.

La reforma previsional, fue planificada para ser financiada mediante los ingresos generados por el fondo de reservas de pensiones, el cual había sido creado como parte de las medidas que se incluían en la reforma de regla fiscal y balance estructural, promulgadas durante el primer año de la administración Bachelet.

De esta forma el estado subsidia las jubilaciones de los sectores más pobres con fondos provenientes de los impuestos. Dichas jubilaciones coexisten junto con las jubilaciones provenientes de ahorros privados. A esta situación o a este sistema de previsión Uthof (2014:20) le denomina “Sistema Mixto”.

Como bien sostiene Rivera (2014:90) La reforma de 2008 se sustenta en entender que el problema o desafío esencial al que se enfrentaba la reforma era el de “Extender la cobertura a quienes no alcanzaban a ser cubiertos por el sistema, considerando el impacto que se proyectaba en las finanzas públicas y en fortalecer al mismo tiempo, aspectos de la industria que encarecían y distorsionaban su funcionamiento”. Junto con ello el autor ahonda

“Desde un punto de vista más general, la creación del pilar solidario era de interés de las administradoras no solo porque las libera de responder frente a las críticas de que el sistema de capitalización individual no representaba una solución para la mitad de la población, sino porque no implicaba más costos para ellas, ya que los costos del pilar solidario recaerían sobre el estado. Más aún, los recursos ahorrados por quienes recibirían el subsidio público seguirían bajo administración de las AFP generando las comisiones correspondientes para las administradoras.”

Es un hecho que la reforma de 2008 vino a asegurar una pensión básica a más de la mitad de la población. Cabe mencionar que al año 2005, “un 50% de la población quedaba sin garantías, un 5% alcanzaría solo a una pensión mínima y solo un 45% autofinanciaría su pensión. Los ingresos mediante el cual se financio la reforma, provinieron de la creación de un fondo de inversiones, que se hizo en base al ahorro fiscal que se generó por el superávit en la cuenta corriente, a consecuencia de un alto valor del cobre.

3.7 PIÑERA. EL TERREMOTO, LA EDUCACION Y LA RENTA EMPRESARIAL

Días previos al cambio de mando el cual iba a efectuarse como es de costumbre cada 11 de marzo. Durante la noche la madrugada del 27 de febrero, a las 3.34 de la mañana un terremoto con magnitud de 8.8° en la escala de Richter, junto con una serie de tsunamis que afectaron mayormente el centro y particularmente el sur del país (Desde la Araucanía hasta la Región de Valparaíso), dieron lamentable fin a la vida de 523 personas y más lamentablemente aun 23 desaparecidos.

Junto con las incuantificables perdidas de las vidas, se suman daños en viviendas, recintos hospitalarios, establecimientos educacionales, infraestructura vial (principalmente puentes), sumado a ello los daños en el sector productivo. Siendo en total afectados más de 900 pueblos y comunidades rurales y/o costeras afectadas. El Ministerio de Hacienda, en su informe ejecutivo del terremoto (2010:15) da cuenta de las pérdidas económicas cuantificadas en” mil 663 millones de dólares. Dicho costo se compone de pérdidas de infraestructura, pública y privada, mermas de producción y otros”.

En este contexto es que la recién asumida administración Piñera (2010-2014) Se encarga de elaborar un paquete de políticas destinadas a la reconstrucción del país. La primera medida que se tomó fue un paquete de austeridad y reasignaciones fiscales, que permitirían ahorros estimados en 700 millones de dólares. Junto con ello el 5 de mayo envió un proyecto de modificaciones tributarias para financiar la reconstrucción (Ley N° 20.455 Modifica diversos cuerpos legales para obtener recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción del país). El proyecto de reforma junto con generar los fondos para la reconstrucción, mediante el aumento transitorio de la carga, se había creado en función de generar estímulos a la inversión y a la generación de empleos. El proyecto en cuestión proponía las siguientes modificaciones:

- Aumento transitorio del impuesto de primera categoría.

- Régimen del nuevo artículo 14 quáter, orientado a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Adecuaciones al impuesto específico a la actividad minera.
- Ley Reservada del Cobre.
- Rebaja de la tasa del impuesto de timbres y estampillas.
- Límites a los depósitos convenidos.
- Modificación del impuesto al tabaco
- Sobretasa al impuesto territorial
- Modificaciones al DFL. N° 2
- Modificación a la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos.

La Ley fue despachada el 14 de julio tras setenta días de tramitación, siendo materia de debate y posterior eliminación del proyecto original los artículos relativos al impuesto específico a la minería. Como se destaca en Arenas (2010) Fue el alza transitoria (del 17% al 20% en 2011, para disminuirlo al 18,5% en 2012 y regresarlo a la tasa del 17% en 2013) del impuesto de primera categoría (impuesto a la renta empresarial), la punta de lanza para la política fiscal tendiente a la reconstrucción. La cual logro cumplir con el objetivo de la reconstrucción.

La decisión tomada por la administración Piñera de financiar parte importante de la reconstrucción mediante el alza de impuestos al sector empresarial, es descrito en los términos de Fairfield como (2015:20) “Un viraje inesperado”, que en cierta forma dicha política responde al deseo de desmarcarse de la etiqueta del empresario presidente o del gobierno empresarial. Por otra parte, desde la vereda de gobierno, la UDI, mediante su think thank Libertad y Desarrollo (2011:7), criticaron la estrategia fiscal adoptado por el mandatario aduciendo a que la reforma fue innecesaria y que la estrategia tendría que haber ido encaminada a “contraer el gasto publico y/o haber gravado el gasto de las personas”. Sobre ello el informe del think thank se explyaya:

se terminó entregando una señal errónea a principios de un Gobierno que prometía justamente una nueva manera de solucionar los problemas, no quitándole espacios al desarrollo del sector privado. En este sentido, se debe recordar que la política social más importante siempre ha sido asegurar un crecimiento elevado, sostenido y sustentable (Libertad y Desarrollo. 2011:7)

La segunda gran modificación tributaria de la administración Piñera, fueron las medidas tendientes a financiar la reforma educacional, esto como consecuencia de la actuación y la presión ejercida por el movimiento estudiantil primario y secundario.

Como se sostiene en Gonzales (2014:10) la reforma de 2013 fue “la iniciativa económica de esta administración”. La iniciativa de reforma fiscal fue sin lugar a dudas una empresa de proporciones singularmente grandes para el gobierno. Para comenzar el gobierno había tenido un gran revés al tener que retirar de tramitación el proyecto “Tanto por razones políticas como técnicas” (Gonzales 2012:5-6). Como señala la misma autora “[Eliminar del proyecto] el impuesto verde y el alza de impuesto a los alcoholes, fue valorado

transversalmente por todos los sectores y por los técnicos, toda vez que el diseño de dichas propuestas adolecía de múltiples defectos y no combatía correctamente las externalidades que se proponía eliminar o mitigar”.

Durante agosto la administración Pinera envió un nuevo proyecto que según lo que sostiene Gonzales (2014) era el primer proyecto simplificado. Entre los puntos más polémicos en donde el gobierno tuvo que ceder junto con los ya mencionados impuestos verdes y el de tabaco y alcohol fue, la rebaja de tasa de los impuestos de segunda categoría y global complementario para el tramo superior de rentas. Finalmente, y por medio de comisión mixta se aprobó el proyecto (Ley N° 20.630). La reforma en cuestión tiene sus más importantes modificaciones en:

- El alza de tasa del impuesto de primera categoría a un 20% para las utilidades que se perciban o devenguen a partir de año calendario 2012
- Las modificaciones en la estructura del impuesto al tabaco, incrementándose el impuesto específico y disminuyendo el impuesto ad valorem, con efecto recaudatorio
- La reducción de las tasas del impuesto único de segunda categoría y del global complementario para todos los tramos salvo el último, esto es por rentas que excedan las 150 UTM/UTA (según si es Impuesto de Segunda Categoría o impuesto Global Complementario), el que se mantiene con tasa de 40%.

Junto con las modificaciones mencionadas el gobierno incluyó algunas formas de compensación, incluida una reducción del impuesto de timbre, que las asociaciones empresariales habían tratado de eliminar durante mucho tiempo, y mayores descuentos tributarios para las donaciones de caridad.

Es perené mencionar que al igual que en el caso de la reforma tributaria para la reconstrucción, en el caso de la reforma educacional, el principal elemento para su financiamiento era el alza de impuestos de primera categoría. Con esta alza se esperaba aumentar en US\$ 1.796 millones. Respecto a la evolución de este impuesto Arenas (2016:171) comenta:

El aumento del impuesto a la renta de las empresas en 2012 representa la quinta modificación de este impuesto a partir de 1990. La primera se realizó con la reforma tributaria de 1990 (del 10% al 15%); la segunda, en 1993, cuando se acordó mantenerlo en el 15%; la tercera modificación se produjo en 2001, cuando la tasa se elevó del 15% al 17% (al 16% en 2002, al 16,5% en 2003 y al 17% en 2004), y la cuarta en 2010, con el propósito de financiar la reconstrucción.

El aumento de la carga empresarial, tiene una contrapartida, esto en relación a los nuevos incentivos que genera el gobierno para los dueños de las empresas. La reforma de 2012 redujo las tasas del impuesto único de segunda categoría y del global complementario para todos los tramos salvo el último, el cual representa aproximadamente el 1.5% del total de contribuyentes. Esto sin dudas, no deja de resultar interesante, al tomar en cuenta que dicha carga, “es de las más bajas en comparación con las economías OCDE”. Arenas (2016).

Por lo tanto, la reforma disminuyó la carga tributaria de aquellos contribuyentes en condiciones de pagar dicho impuesto, los cuales en función de sus ingresos son contribuyentes con ingresos aproximadamente de 1 millón de pesos en adelante, excluyendo el último tramo.

Este tipo de reformas al sistema tributario denotan la esencia del debate tributario. En este caso, la disminución de la carga a los sectores de ingresos más altas puede ser entendido como una política fiscal tendiente a generar incentivos al ahorro y a la inversión en capital humano. No obstante, ello, dicha disminución puede ser vista como una política que tiende a perpetuar la concentración de la riqueza y por lo tanto afectando a la distribución de ingresos.

Por otra parte, una de las críticas más destacables que se le hicieron al proyecto, fueron las críticas emanadas por los investigadores de Libertad y Desarrollo, en donde se cuestionó fuertemente el efecto que tendría en las pymes la aplicación retroactiva de la nueva tasa impositiva.

Se sostiene que dicha reforma “tiene un impacto negativo en el crecimiento, especialmente para el segmento PYME el que se ve particularmente afectado por el carácter retroactivo de la medida sin que, como contrapartida, se hubieren contemplado otras mitigaciones al efecto” Gonzales 2012:5. Dicho carácter retroactivo de la reforma tendría un costo para las PYMES de US\$ 100 millones, tomando en cuenta que US\$ 1.1000 millones provienen de la mayor tasa y los restantes US\$ 700 millones corresponden a diferencias de aprovisionamiento Gonzales. 2012:13. Junto con ello la autora cuestiona que la reforma tiene efectos negativos tanto por los costos operativos de su implementación como también por la ausencia de certidumbre jurídica y su consiguiente falta de incentivos a la inversión y al ahorro.

Finalmente, la crítica más importante que se le hizo a la administración Piñera dentro de sus adeptos. Fue la de generar una ventana de oportunidades para cambios más profundos al sistema tributario. Fairfield (2015:21) ahonda.

El hecho de que la derecha hubiera presidido un alza del impuesto de renta alentó a los políticos de izquierda para buscar una reforma más significativa, y los candidatos de la oposición presentaron varias propuestas radicales de reforma del impuesto de renta, en fuerte contraste con las reformas incrementales de años anteriores.

Respecto a lo expresado por Fairfield (2015), Gonzales (2012:20) coincide, señalando:

La Reforma Tributaria Aprobada, aun cuando apoyada por buena parte de la oposición a la coalición de gobierno, fue de todas maneras considerada como insuficiente por dicho sector y por quienes en su origen la promovieron. De esta manera, el asunto es que hoy parece irrefutable que el debate tributario permanecerá abierto y que esta ley y su discusión serán solo la antesala de un argumento tributario mayor de cara a las próximas elecciones presidenciales.

De esta manera, con la reforma de 2012, la administración Piñera concluyó su ciclo de modificaciones tributarias.

3.8 CONCLUSIONES

El periodo que comprende desde 1988 hasta marzo de 1990, marca el inicio de la transición del sistema político, Durante 1988 se celebraría el plebiscito que pondría fin al gobierno dictatorial cívico-militar. Previo a ello, el ejecutivo efectuó una serie de modificaciones fiscales que incluían alzas en los sueldos del sector público y una baja de impuestos para el total de la población. En efecto, el ejecutivo pretendía aumentar el poder adquisitivo de la población en general y en particular a la más pobre, la cual, es por su naturaleza adolescente de capacidades ahorrativas, es más sensible a las variaciones de estos.

La baja de impuestos, naturalmente implicó una reducción en la recaudación fiscal; Dicha merma en los ingresos fiscales fue posible sortearla solo por la existencia de un escenario externo favorable, particularmente en lo referente al precio del cobre.

Con los resultados ya conocidos, en lo que va desde octubre de 1988 hasta febrero de 1990 la administración Pinochet, nuevamente modificó la estructura tributaria, modificando la tasa mediante la cual se cancelaban las utilidades retiradas y, por último, se modificó el sistema de pagos de dichas utilidades, para que en la práctica dicho pago se retrasara.

Las modificaciones que se hicieron durante los últimos instantes del gobierno de Pinochet, derivaron en una estructura tributaria desequilibrada, con evidentes sesgos favorables a los dueños de empresas en lo referente al pago de sus impuestos. En ese sentido se cumple, lo que en términos de North es un sistema explotador o depredador, esto en tanto continúa perpetuando las desigualdades económicas y sociales.

Por otra parte, las reformas que disminuían los impuestos, y que, podrían verse como progresivas, no lo son, si se toma en consideración, que esta estructura de gasto, funciona solo y cuando existen fondos derivados de la minería que puedan financiarlo. Por lo tanto y efecto, esta estructura de gasto progresiva, se entiende, mejor en un contexto de populismo electoral. Esto en tanto que, dicha disminución solo debería ser posible en la medida que no exista una dependencia estructural a los ingresos provenientes de la extracción de materias primas.

A las reformas en el área fiscal, el ejecutivo había determinado una estructura electoral y legislativa, que generaba distorsiones de representación, en particular, sobrerrepresentado a los partidos de derecha. Por una parte, el sistema binominal, logra asegurar la sobrerrepresentación a la lista que obtenga al menos un tercio de los votos, dichos

beneficios de representación. Por otro lado, para quedarse con el binomio de representantes, la lista ganadora debe doblar a su segundo, lo cual termina llevando a una paridad de representación entre las listas que compiten y obtienen la mayoría de los votos. Junto con este sistema electoral, la composición del senado estuvo artificialmente alterada por la existencia de senadores vitalicios y senadores designados, los cuales en su primer momento, eran todos adeptos a Pinochet.

Es en este contexto, en que asume el presidente Aylwin, su administración da comienzo, con la puesta en marcha de una reforma tributaria, la cual alteró significativamente la estructura de ingresos tributarios y de gastos públicos y sociales.

La reforma tributaria de la administración Aylwin tenía por fin aumentar en 3 puntos como % del PIB, los ingresos a fiscales. Todos ellos destinados a ser utilizado en el gasto sociales. Para ello, se aumentó el impuesto a las empresas de 10% a 15%, el IVA de 16% a 18%, aumentar los impuestos a la renta a los sectores de mayores ingresos e introducir una tributación basada en la renta efectiva y no de renta presunta para la agricultura y las actividades ligadas al transporte. En efecto, el paquete de medidas tributarias vino en parte a desarticular las últimas modificaciones efectuadas por la administración anterior durante el periodo de tiempo señalado. Con los nuevos fondos se financiaron programas sociales para disminuir la pobreza, disminuir la deuda pública y aumentar los ahorros fiscales.

La administración de Frei se encargó de mantener el IVA en un 18% media, la cual había sido solo de carácter transitorio. Los fondos surgidos de esta reforma fueron a financiar la reforma educacional, la cual buscaba a nivel escolar aumentar las remuneraciones de los docentes junto con capacitarlos, por otra parte, para la educación universitaria se diversificaron los mecanismos de financiamiento.

Uno de los aspectos esenciales de la reforma educacional, fue, como resultado de la negociación política, el nuevo margen legal que regía el cofinanciamiento de la educación. En tanto se permitió a los establecimientos privados subvencionados, poder cobrar una matrícula y un arancel a los apoderados. Los cuales generaron incentivos al surgimiento de establecimiento educativos de esa naturaleza. Cabe señalar que el sistema de cofinanciamiento, consiste principalmente en disminuir el aporte del estado en la medida que aumenta la participación del apoderado en el financiamiento de la educación. Con esta ingeniería fiscal se logra redestinar y focalizar los gastos en dicho sector.

Durante la administración Lagos, la política social más importante, fue la reforma al sistema de salud, la cual fundo el Plan AUGE. La política fiscal que financió la reforma de salud, fue un aumento de 1% del IVA, situándolo ahora en 19%, transitorio de 2003 a 2006. Junto con esta reforma, se puso en marcha un plan para reducir la evasión tributaria.

Si bien no es materia fiscal, pero tiene una enorme importancia en su proceso de formulación. Es destacable la reforma constitucional que suprime los senadores vitalicios y designados a partir del periodo 2006, junto con ello la reforma altero la conformación del tribunal constitucional para democratizar la elección de sus miembros. De esta forma el

gobierno de Lagos logro desarticular una enorme pieza en el enclave institucional creado por la dictadura.

Uno de los aspectos más destacados de la administración Lagos fue el manejo responsable de los gastos fiscales, reflejado esencialmente en la meta autoimpuesta de generar superávits en las cuentas fiscales anuales del orden de 1% del PIB.

En lo que concierne a la administración Bachelet, los hitos más representativos fueron la institucionalización de la regla fiscal de gasto, dicha ley apela a diseñar un gasto público que se amplía en la medida que se amplían los ingresos. De esta forma se busca crear un esquema de gasto público creciente y sostenible.

La creación de la ley de responsabilidad fiscal, trajo también consigo, la creación del fondo de reservas de pensiones FRP, junto con ello, se re articulan los dos fondos creados a partir de las ganancias obtenidas por la minería, para concentrar los recursos en un solo fondo. El fondo de estabilización económica y social FEES.

Con los nuevos ingresos, generados por los fondos creados en la ley de responsabilidad fiscal, la administración Bachelet, financió la reforma previsional. Dicha reforma se introdujo con la idea de establecer por ley una pensión básica, cuyo financiamiento sea solidario, a aquellos sectores de la población que no tienen los suficientes recursos. La reforma lo que hizo, en definitiva, fue reconocer la obligación del estado de generar incentivos para que un mayor número de personas autofinancie sus pensiones y/o de proveer pensiones solidarias para quienes no están en condiciones de responder a los incentivos y llegan en situación de pobreza (perteneciente al 60% más pobre) a la vejez.

La reforma finalmente logró asegurar una pensión mínima a aproximadamente el 60% de la población. Junto con financiar las pensiones, la reforma significó al mismo tiempo un proceso de perfeccionamiento del sistema de pensiones de ahorro privado, gestionado por administradoras privadas.

Por último, la administración Piñera, evidentemente obligada por el contexto que surgió tras el terremoto de 27 de febrero, se vio en la obligación de realizar una reforma tributaria para financiar la reconstrucción. La reforma en cuestión, aumento de manera transitoria del impuesto a la renta empresarial (del 17% al 20% en 2011, para disminuirlo al 18,5% en 2012 y regresarlo a la tasa del 17% en 2013).

Sin embargo y como respuesta a las demandas planteadas por el movimiento estudiantil, la administración Piñera tuvo que hacer una segunda reforma tributaria, dicha reforma nuevamente aumentaba el impuesto a la renta empresarial, situándolo para el año 2012 en un 20%.

En efecto el sistema tributario previo a la reforma de 2014 se caracterizaba por:

- Una tasa de IVA de 19%; los ingresos fiscales provenientes de la recaudación del IVA están en la mediana de las economías OCDE (Rubio y Vergara.2014) Aunque como destaca Arellano y Corbo (2013:18) Chile se ubica entre los cinco países de la

OCDE de mayor importancia del IVA como proporción del PIB (después de Noruega y Suecia)

- En los impuestos a la renta (empresarial y personal) comparado con las economías OCDE, el país se encuentra entre el segundo que más recauda vía impuestos empresariales (Como porcentaje del PIB), superado solo por Japón. Al mismo tiempo, es el país que menos recauda (Como porcentaje del PIB) en impuesto a la renta personal. Rubio y Vergara (2014).
- Todas las economías OCDE (Exceptuando México y Turquía) tenían una mayor carga tributaria cuando tenía el mismo ingreso per cápita que Chile en 2014.

Desde la estructura enteramente depredadora (en términos de North) que resultaba ser, el esquema tributario que dejó construido la dictadura. Los veintidós años de transformaciones, no lo modificaron sustancialmente. En tanto, como se ha evidenciado, las reformas que se han hecho, han tenido más a hacer ajustes en las tasas o en perfeccionar los mecanismos que evitan la elusión y la evasión. Caso aparte, pero significativo, es la regla fiscal, que determina los gastos en función de los ingresos, junto con establecer mecanismos para el ahorro. Por lo tanto, los cambios, aspiran a mejorar la gestión del cobro, más que modificar la estructura tributaria para aumentar la carga en los sectores de más recursos.

Uno de los elementos centrales que determina el tipo de estructura tributaria en North, es si este genera y replica la dominación sobre la riqueza de un pequeño grupo de contribuyentes o de personas sobre el total de la sociedad.

Constantemente a nivel de estados nacionales o grupos sociales, existe una distribución no homogénea de los recursos, los cuales son, por esencia escasos. Cuando la distribución de los recursos o riquezas no es homogénea, quiere decir, que esta está siendo acumulada por un grupo; a menos homogeneidad de la distribución significa que existe una mayor concentración de recursos de un grupo por sobre el total de la sociedad.

Teniendo en cuenta, que el estado, es por esencia, el único que posee la legitimidad del uso de la fuerza, y que este, se financia en gran parte con impuestos, según la visión de North, la forma en que se cobren los impuestos y por lo tanto la forma de su sistema tributario, determinan si la distribución no homogénea, tiende a disminuir para ser más equitativa, o, por el contrario, tiende a mantener y/o a aumentar esta forma de distribución. Por lo tanto, para North, la acción de los estados, mediante los impuestos los puede perpetuar las desigualdades o disminuirlas.

En el caso chileno, vemos que desde los últimos dos años de la administración Pinochet, hasta 2013, hay una significativa caída en los niveles de pobreza, esto al menos, en términos nominales. Esto coincide con un alza sostenida en los niveles de calidad de vida, medidos, en por ejemplo el índice de desarrollo humano, que ubica al país dentro de los estados con mejor calidad de vida de la región, siendo superado solo por Uruguay. Sin embargo, en materia de distribución de los ingresos medidos en indicadores como el índice

GINI, evidencia que el país, se encuentra en la media de los países de la región, la cual, ya de por sí es desigual.

Por lo tanto, las modificaciones efectuadas desde 1990 y en particular desde 1993 hasta 2013, han tendido a una estrategia tributaria, que como se ha visto, ha optado por un cobro y gasto eficiente y sostenible, más un cobro justo o proporcional a los ingresos; el dispar ritmo en la evolución que muestran los indicadores de crecimiento económico y desigualdad. Muestran que, durante el periodo de tiempo, la acción del estado y la estructura tributaria han tendido a ser menos depredadora o en el mejor de los casos nuestras, y bajo ningún caso contractual. El hecho de que la distribución de los ingresos no mejore sustancialmente debido a la acción del estado, demuestra que el estado y la estructura tributaria tiende a ser depredadora o neutra.

Capítulo IV: Bachelet II, y la Reforma de 2014

4.1 CONTEXTO

Durante el año 2011, la escena política nacional se vio fuertemente tensionada por el resurgimiento del movimiento estudiantil. En su momento la administración Piñera, optó por llevar a cabo una modificación tributaria en la tasa de impuestos a la renta corporativo, para aumentar los fondos destinados a educación. Sin embargo, se hizo evidente, el hecho de que la reforma era en sí insuficiente. Sin embargo, era al mismo tiempo un aliciente a llevar a cabo una modificación más importante Fairfield Arenas (2016) Villegas (2018) Gonzales Jorrot (2019)

Uno de los elementos centrales del impacto que tuvo el movimiento estudiantil en el sistema político, fue la crítica que este le hizo al estado y su visión de la educación como un bien de mercado. Respecto a ello, Mayol (2013:114) sintetiza la crítica en los siguientes términos...

“El modelo educacional tiene como base el entendimiento de la educación como una inversión individual que rentará a futuro. Lo que fundamenta la necesidad de pagarla individualmente, entendiendo que hay una utilidad económica asociada a la educación. Se asume así que la educación es un asunto individual y no un problema de la sociedad.”

y Rifo (2013) coinciden al señalar que uno de los aspectos fundamentales del movimiento estudiantil y en particular del movimiento secundario, fue la crítica hacia el rol del estado, era en los hechos una crítica directa al rol subsidiario del estado chileno y la mercantilización de la educación. Como bien señala Rifo (2013:2):

“Tal tensión, originada por la movilización, se enfrascó entre otros temas, en discutir las concepciones en torno a la educación como derecho social o como servicio de consumo, lo que pondrá en cuestión una fórmula básica instalada por la dictadura en cuanto a entender

el sistema educativo como ajeno a lo público y como inserto en las dinámicas de lo privado.”

La reforma de Piñera fue vista, como se señaló, como una la antesala a una reforma de mayor envergadura, por lo tanto, la agenda tributaria se volvió prioritaria para las elecciones presidenciales. Junto con los elementos en la agenda, las elecciones de 2013 tienen dos elementos más a destacar, en primer lugar, fueron las primeras elecciones presidenciales con el sistema de inscripción automática y voto voluntario, respecto a ello Rifo (2013:3) comenta:

La inscripción voluntaria y votación obligatoria, [Era una] combinación que estaba generando efectos sostenidos de envejecimiento del padrón electoral –producto de la baja inscripción juvenil– y congelamiento en las propuestas programáticas de los partidos. En consecuencia, el cambio de sistema se justificó como una reforma que ayudaría a «refrescar» la política, al integrar a cerca de cinco millones de personas, en su mayoría pertenecientes a una generación que no alcanzó a inscribirse en el periodo épico del plebiscito de 1988.

Junto con el nuevo sistema de inscripciones, las elecciones de 2013 tuvieron la particularidad, de ser (en su momento) la victoria presidencial con más diferencia (62,15% Mayo frente a un 37,84% de Matthei), por otra parte, fue también la elección con mayor abstención, por lo tanto, fue el presidente electo con el porcentaje total más bajo de electores, 48,4% votaron en primera ronda y 41,1%, en la segunda.

Por otra parte, las elecciones parlamentarias de 2013, le dieron a la nueva mayoría 67 de 120 escaños en la cámara de Diputados y 21 de 38 cupos en la cámara de Senadores, logrando la segunda mayoría “relativa” (tomando en cuenta que la oposición obtuvo un diputado más que el oficialismo en 2013) desde las elecciones para el periodo 2006-2010, elección en la cual se eliminaron los senadores designados y los senadores vitalicios.

Un efecto, que podría ser atribuible al impacto que tuvo el movimiento estudiantil, en el sistema político, fue el hecho de que los presidentes de las federaciones de estudiantes de la Universidad de Chile y la Universidad Católica; Camila Vallejos (PC), Gabriel Boric (IA) y Giorgio Jackson (RD) respectivamente fueran electos diputados.

El proyecto de reforma tributaria de la administración Bachelet, ya era conocido a grandes rasgos desde las elecciones, y comenzó su trámite legislativo el primer día de abril de 2014. Cabe señalar y como se constata en Gonzales 2 (2012) que alguna de las ideas principales de la reforma, como, por ejemplo, la eliminación del FUT, ya habían sido propuesto por los parlamentarios, que durante la administración anterior habían sido oposición, durante el trámite legislativo de la reforma de 2012.

De esta forma La propuesta gubernamental constaba de cuatro elementos principales: un alza gradual de los impuestos a las empresas del 20% al 25% en 2017; la eliminación del Fondo de Unidades Tributables (FUT); una rebaja del 40 al 35% del impuesto a las personas y la extranjera derogación del DL 600 que regulaba la inversión.

4.2 OBJETIVOS DEL PROYECTO

La reforma de 2014, fue concebida desde sus inicios como una reforma estructural, esto en tanto, se pretendía alterar la estructura sobre la cual se tributaba, la renta empresarial. En efecto, la reforma de 2014 tenía por objetivo, modificar la base sobre la cual se tributa la renta empresarial, a diferencia de las reformas de los gobiernos anteriores, los cuales habían optado por modificar las tasas de los impuestos de dichos impuestos. Por otra parte, y en concordancia con las decisiones adoptadas por las administraciones anteriores, la reforma de 2014, tenía por objetivo mejorar los controles para la disminución de la elusión y la evasión, entendiendo que dichas prácticas no solo merman la recaudación fiscal, sino que al mismo tiempo estas tienen efectos negativos en lo que se refiere a implicaciones redistributivas.

De esta forma los objetivos de la reforma tributaria de 2014 son:

1. Aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de educación, protección social y disminución del déficit estructural de las cuentas fiscales.
2. Profundizar la equidad tributaria para mejorar la distribución del ingreso, aumentando la carga de los contribuyentes de más recursos
3. Introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivo al ahorro y la inversión
4. Disminuir la evasión y la elusión

El cumplimiento de los objetivos recién mencionados, debería redundar en un aumento de la recaudación tributaria, por un monto equivalente a 3.02% del producto nacional; dicha cifra se compondría de 2.5% PIB como efecto del cambio en la estructura y 0.52% PIB como consecuencia de la disminución de la evasión.

4.3 CONTENIDOS DE LA REFORMA

Como se menciona en la historia de la Ley, la reforma tributaria propuesta por la administración Bachelet, se basa en modificar esencialmente 8 puntos claves, los cuales fueron:

- Modificaciones al impuesto a la renta
- Nuevos mecanismos para incentivar el ahorro y la inversión
- Impuestos medioambientales
- Impuestos correctivos
- Impuestos Indirectos
- Nuevo marco para la inversión extranjera
- Reducción de la Evasión y Elusión
- Fortalecimiento de la institucionalidad tributaria

4.3.1 Cambios al impuesto a la renta: La reforma propuesta por la administración Bachelet en lo referente al impuesto a la renta pretendía aumentar la progresividad del sistema tributario mediante el aumento de la carga tributaria de las rentas del capital, esto mediante las siguientes modificaciones:

- Aumentar la tasa del impuesto de primera categoría. Esto de manera gradual, de esta manera llevándolo, del actual 20%, a un 25% (21.0% el 2014; 22,5% el 2015; 24% el 2016, y 25% a partir del 2017.
- Tributación sobre base devengada y termino del fondo de utilidades tributables (FUT) En régimen, a partir de la operación renta 2018, los dueños de las empresas deberán tributar por la totalidad de las utilidades de sus empresas y no sólo sobre las utilidades que retiran. El sistema operará en base devengada. De esta forma se termina con el actual mecanismo del Fondo de Utilidades Tributables (FUT).¹⁷
- Ajustes a la tasa máxima marginal del impuesto a las personas. Reduciendo la tasa del 40% actual al 35% a partir del año 2017.
- Ajustes a la tributación sobre las ganancias de capital:
 - I.- Establecer la obligatoriedad de que la ganancia de capital debe quedar gravada con el impuesto a la renta, salvo el ingreso no renta a las ganancias de capital de acciones, cuotas de fondos con presencia bursátil y bonos que especifica la ley
 - II.- Se elimina la exención a las ganancias de capital obtenidas en bienes raíces. Se establece que estas ganancias de capital tributen, permitiendo reconocer el costo de las mejoras que se hayan incorporado al bien raíz.
 - III.- En el caso de las acciones y derechos sociales, se reconoce como parte del costo del activo las utilidades retenidas en la empresa entre la fecha de adquisición y la fecha de venta de los títulos, lo cual es consistente con el nuevo esquema de tributación en base devengada.
 - IV.- Sobre la tributación de ganancias de capital, que en la actualidad diferencia entre ganancias habituales y no habituales, se establece un tratamiento diferenciado en función del plazo en que se mantiene la propiedad del activo. Si ese plazo es inferior o igual a un año, las ganancias de capital tributarán como renta ordinaria. Si el plazo es superior a un año, se aplicará sobre la ganancia de capital la tasa marginal promedio que resulte de incorporar la ganancia anualizada a la base imponible del impuesto global complementario de los años anteriores, con tope de 6 años.
- Ajustes a la tributación de los fondos. La reforma presenta una serie de modificaciones para ajustar la tributación de los vehículos de inversión (fondos mutuos y fondos de inversión públicos) al sistema sobre base devengada. Las modificaciones buscan establecer total transparencia en el traspaso de los flujos de utilidad a los tenedores de cuotas de los vehículos de inversión.
- Modificaciones de las normas sobre tributación internacional.
 - I.- Se establece las facultades y atribuciones legales, para que la administración tributaria pueda cuestionar acuerdos, los cuales se hayan llevado a cabo con la finalidad exclusiva o principal de eludir el pago de impuestos.

¹⁷ En el capítulo II, se explica cómo funciona este mecanismo y cuales teóricamente son sus efectos sobre la recaudación pública y el ahorro privado.

II.- ii. se establece una norma de control internacional sobre rentas pasivas de empresas chilenas en el exterior.

III.- la norma sobre residencia fiscal, igualando nuestra legislación interna con los estándares internacionales sobre la materia.

IV.- Se modifican las normas sobre deducción en Chile de gastos incurridos con empresas o entidades extranjeras. Sólo se admite la deducción cuando se pague el impuesto adicional que la afecte.

V.- Se modifican las normas sobre precios de transferencia y exceso de endeudamiento.

4.3.2 Nuevos incentivos a la inversión y al ahorro. Los cuales consisten en los siguiente puntos:

- Mejoras en los mecanismos de depreciación: En el caso de las empresas medianas el mecanismo de depreciación instantánea se introduce con una fórmula lineal que lo va reduciendo en la medida que una empresa se acerca al nivel de una grande. para las medianas y grandes empresas se ha contemplado un mecanismo que les permitirá, hasta doce meses después de la entrada en vigencia de la ley, aplicar a sus inversiones el mecanismo de la depreciación instantánea. La depreciación acelerada hoy existente -que permite rebajar a 1/3 la vida útil de los activos.
- Nueva reglamentación para empresas pequeñas:
 - A.- Ampliación de los beneficiarios del artículo 14 ter: Se aumenta el universo de empresas que pueden acceder al régimen tributario del artículo 14 ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta. El ahorro de los costos de llevar contabilidad completa, que para muchas empresas pequeñas pueden ser mayores que los impuestos pagados.
 - B.- Reglas especiales sobre Pagos Provisionales Mensuales (PPM): Se establecen reglas especiales para las empresas acogidas al artículo 14 ter en el pago de sus PPM, facilitando el acceso a tasas más bajas que favorezcan una mayor disponibilidad de capital de trabajo.
 - C.- Cambio en el sujeto de pago del IVA: se establece una modificación en el artículo 3° de la ley del IVA, para que en el ejercicio de sus facultades el SII pueda considerar, entre otras circunstancias, el volumen de ventas y servicios o ingresos registrados, por los vendedores y prestadores de servicios y/o los adquirentes y beneficiarios o personas que deban soportar el recargo o inclusión del impuesto. Así, las grandes empresas (con ventas por más de 100.000 unidades de fomento) podrán asumir como sujeto pagador del tributo.
 - C.- Incentivos al ahorro personal: El incentivo consiste en que los intereses provenientes de depósitos a plazo y cuentas de ahorro, así como los demás instrumentos que se determine mediante Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda.

4.3.3 Impuestos al medioambiente.

La reforma propone aumentar dichos impuestos, en función de lo baja que resulta dicha carga tributaria respecto a las economías OCDE, los impuestos propuestos por la reforma son:

- Impuesto a las emisiones de fuentes fijas: Se propone establecer un impuesto la emisión de fuentes fijas. Se consideran dos categorías de externalidades: i) daño local en salud: emisiones al aire de Material Particulado (MP), Óxidos de Nitrógeno (NOx) y Dióxido de Azufre (SO₂), ii) daño global por el cambio climático: emisiones de Dióxido de Carbono (CO₂).

El impuesto se aplicará a las emisiones producidas por fuentes conformadas por calderas o turbinas, con una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos), por lo que –dado el tamaño de esas fuentes no se verán afectadas las pequeñas y medianas empresas.

- B.- Impuesto a vehículos livianos más contaminantes: Se introduce un impuesto adicional a la importación de vehículos livianos más contaminantes, que utilicen diésel como combustible, con el objeto de incentivar el uso de vehículos menos contaminantes.

4.3.4 Impuestos Correctivos.

Como se determina en el artículo 42 de la ley sobre IVA se aumenta el impuesto específico a las bebidas alcohólicas y a las bebidas no alcohólicas el caso que presenten la composición nutricional a que se refiere el artículo 5° de la ley N° 20.606 (por ejemplo, elevados contenidos de azúcares). El aumento del impuesto específico a las bebidas operará de la siguiente forma:

- I.- Se aplica una tasa adicional a la actual, para las bebidas analcohólicas, de 5% por presencia de composición nutricional a que se refiere el artículo 5° de la ley N° 20.606.
 - II.- Se aplica una tasa de 18% por el hecho de que una bebida contenga alcohol
 - III.- Se incrementa la tasa ad-valorem de acuerdo al contenido de alcohol a razón de un 0,5% por cada grado de alcohol.
- Adicionalmente, se introduce una sobretasa de beneficio fiscal de 0,03 Unidades Tributarias Mensuales por cada litro de alcohol puro que contengan dichas bebidas o la proporción correspondiente.

4.3.5 Impuestos Indirectos

En el ámbito de dichos impuestos, la reforma propuso las siguientes modificaciones:

- IVA en los inmuebles: Se gravarán con IVA las ventas de inmuebles, cualquiera sea el vendedor, introduciendo una serie de modificaciones a la ley del IVA que están contenidas en el artículo 2° del proyecto. Por otra parte, se restringe el crédito especial de IVA para empresas constructoras sólo para viviendas con precio menor o igual a 2.000 UF, a través de la correspondiente modificación del artículo 21 del decreto ley N°910, de 1975.

- Aumento de la tasa del impuesto de timbres y estampillas: Se aumentarán - en el plazo de dos años- el impuesto de Timbres y Estampillas, desde el actual 0,4% a 0,8%, a fin de que opere como un sustituto del IVA a los servicios financieros.

4.3.6 Derogación del Decreto Ley N° 600, Estatuto de la Inversión Extranjera.

Para los nuevos proyectos de inversión, dejaremos de aplicar el DL 600, que ampara al Estatuto de la Inversión Extranjera. Para tal efecto, el proyecto dispone su derogación a partir del 1° de enero de 2016. Por ende, el Comité de Inversiones Extranjeras dejará de celebrar nuevos contratos de inversión extranjera sujeto a las reglas del referido Estatuto.

4.3.7 Reducción de la Evasión y Elusión

La reforma pretende innovar en la materia mediante las siguientes modificaciones:

- La incorporación en el Código Tributario de una Norma General Anti-elusión, que permitirá al SII rechazar las ventajas tributarias obtenidas mediante planificaciones elusivas y sancionar a los contribuyentes y asesores tributarios que hayan participado en su diseño.
- Facultar al SII para acceder a la información necesaria para cumplir su misión fiscalizadora. Hay información de gran relevancia de la cual hoy no se dispone, de entidades tales como la Superintendencia de Valores y Seguros, la Comisión Chilena del Cobre, el Servicio Nacional de Geología y Minería, y los Conservadores de Minas, entre otros.
- La incorporación al Código Tributario de facultades para permitir al SII acceder a la información de compras pagadas por medios electrónicos (tarjetas de crédito y débito), y utilizar métodos estadísticos para determinar diferencias tributarias.
- Derogación del crédito por impuesto territorial pagado por empresas inmobiliarias: La legislación actual permite que las empresas agrícolas e inmobiliarias rebajen del impuesto a la renta las contribuciones pagadas el año anterior
- Se modifican las compras con facturas en los supermercados y comercios similares, incluyendo estos como gastos rechazados.
- Limitar el régimen de renta presunta a microempresa. La ley de impuesto a la renta establece presunciones de renta para determinados segmentos de algunos sectores (agricultura, transporte, minería y explotación de bienes raíces). Para las microempresas, es decir, aquellas con ventas menores a 2.400 UF, se crea un nuevo sistema de tributación donde dichos contribuyentes podrán optar entre el mínimo pago derivado de tributar conforme al régimen de renta presunta actualmente establecida en la ley o el sistema simplificado del artículo 14 ter, lo que contribuirá a su formalización.

4.3.8 Fortalecimiento de la Institucionalidad Tributaria

El objetivo de este punto, hace referencia con la profesionalización de los recursos humanos, la incorporación de tecnologías de información en los procedimientos de fiscalización, herramientas legales como los cambios de sujeto en el IVA, el aumento

progresivo de la dotación y la instalación de los conceptos de equidad y probidad como valores centrales de la cultura organizacional.

4.4 ACTORES Y DISCUSION DE LA REFORMA

Como se ha señalado con anterioridad, la irrupción del movimiento estudiantil, hizo surgir una ventana de oportunidades para llevar a cabo reformas más profundas dentro del área fiscal. Araya (2018), Fairfield (2015) Villegas (2018) Landerretche (2014). El sistema político en su totalidad se abocó a la tarea de llevar a cabo una reforma tributaria de mayor envergadura, evidencia de ello, es la relativa rapidez con la que se materializó la reforma. Arenas 2016:175 ahonda:

“A fines de marzo de 2014, el proyecto de ley de reforma tributaria se envió al Congreso Nacional y se inició el debate en la Cámara de Diputados. Su paso por el Congreso tuvo dos momentos clave sobre la señal política que dio la Cámara de Diputados con su tramitación y aprobación en menos de dos meses y el acuerdo tributario transversal suscrito con todos los senadores de la Comisión de Hacienda, que marcó el inicio de un nuevo pacto fiscal sobre la base de una recaudación en régimen del 3% del PIB y de que la mayor carga tributaria debía recaer sobre la población de más altos ingresos”.

Sin embargo, y como es natural, en cualquier proceso de formación de políticas públicas o de toma de decisiones, surgieron voces a favor y contrarias y/o críticas respecto al proyecto.

Por un lado, la oposición, se sostenía contraria a la reforma, principalmente por los efectos económicos que esta tendría, en cambio, los parlamentarios oficialistas sostenían la necesidad de la reforma en función de la necesidad de reformar alguno de los elementos regresivos de la estructura tributaria, particularmente la supresión del FUT.

En principio uno de primeras críticas que se le hizo a la reforma iba en función de los efectos económicos que esta generaría, estando el contexto macroeconómico bastante deprimido. De esta forma, sostenían que el aumento en la carga tributaria empresarial, disminuiría la inversión y por lo tanto la futura creación de empleos (De Gregorio 2014).

Coronado (2015: 57) Sostiene que el discurso parlamentario de oposición se basó en una crítica técnica a la reforma, la cual se sostiene en los siguientes argumentos:

Los partidos de la Alianza, en especial la UDI, se mostraron contrarios al proyecto. Se argumentó que la magnitud de la reforma tendría inevitablemente impactos sobre la economía... Las críticas principales fueron respecto del impacto de la reforma sobre la inversión y el ahorro de las empresas, producto de la eliminación del FUT, y a su vez, el impacto de este sobre el crecimiento; que al aumento de los impuestos a alcoholes y bebidas azucaradas provocaría inflación [...]El principal problema del sistema tributario (vigente al momento de la Reforma) es la falta de equidad horizontal entre la tributación de las rentas del capital y las del trabajo. Además, tiene excesivas exenciones tributarias. Es un hecho que la elusión y evasión había aumentado en los últimos años, por lo cual el sistema necesita ser simplificado. Sin embargo, estos problemas no justifican una reforma al sistema, sino más bien modificaciones.

Desde la vereda oficialista, como señala Coronado (2015: 51,52-53), El discurso se sostuvo desde cuatro componentes: una definición paradigmática del Sistema Tributario, un diagnóstico de sus problemas, una propuesta de soluciones y una respuesta a las críticas de la Coalición Contraria.

“El sistema tributario representa el contrato social que suscriben los ciudadanos de un país para vivir en sociedad. Por ello es necesario que sea progresivo, que mejore la distribución del ingreso, y que también recaude lo suficiente para poder financiar los bienes públicos que una sociedad en desarrollo demanda. La educación es uno de ellos y por ello la Reforma Tributaria es necesaria pues la implementación de la Reforma Educacional debe ser financiada por el Sistema Tributario” ... [El sistema tributario es regresivo y] También adolece de poca equidad horizontal: las rentas del capital gozan de beneficios que no tienen las rentas del trabajo [La tributación sobre base percibida y no devengada]. La integración de impuestos entre la empresa y sus propietarios debe ser modificada. Los impuestos deberían seguir el principio del “beneficio”: si las empresas se benefician de la infraestructura pública deberían tributar por ello, y si las personas naturales que son sus propietarios se benefician de los bienes públicos también deben hacerlo, de manera independiente. [Por lo tanto] Para abordar los problemas de elusión y evasión, la inequidad horizontal y la tributación sobre base percibida, la segunda idea más enunciada es la de eliminar el FUT, por ser un instrumento que favorece la elusión, y porque el contexto en el cual fue creado (un mercado de capitales poco desarrollado) ya no es válido; y no es, por tanto, necesario.

La historia de la Ley, da cuenta que el punto central de la discusión se dirigió a la obligatoriedad de la renta atribuida, como efecto de la eliminación del FUT. Arenas (2016). Como se destaca en la historia de la Ley, este punto fue resuelto mediante el acuerdo que determinó el carácter voluntario de la renta atribuida. Para ello, la ley estableció dos mecanismos de tributación para el impuesto a la renta de las empresas el integrado con atribución de rentas (con una tasa en régimen del 25%) y el semiintegrado (con una tasa en régimen del 27%).

Arenas (2016:177) explica sintéticamente la situación: “Esta propuesta de establecer dos sistemas de tributación, aumentando la tasa de impuesto para aquellas empresas que optaran por no estar en el sistema de renta atribuida, destrabó el debate sin comprometer los objetivos centrales de la reforma tributaria, puesto que la recaudación del 3% del PIB se mantendría, el peso de la recaudación quedaría concentrado en los sectores de más altos ingresos y se fortalecerían las medidas contra la evasión y la elusión”.

El hecho de que el punto esencial en la negociación haya sido la obligatoriedad de la renta atribuida, y que en sí mismo esta discusión no afectara la recaudación y los destinos de la reforma, evidencia que existe un consenso generalizado en materia fiscal. Esto respecto a cómo y a donde deben ir encaminadas las reformas. De esta forma se podría hablar de una homogeneidad en el pensamiento técnico de los congresistas.

Dicha homogeneidad en la corriente del pensamiento técnico-económico de los partidos políticos que están en el congreso, ya ha sido descrita y enmarcada dentro del consenso de

Washington. Esta línea argumental es seguida por Villegas (2018) para evidenciar el rol de los organismos internacionales como el FMI, el BM, la OCDE o la CEPAL, entre otros, durante el proceso de formación de las políticas públicas y particularmente sobre las fiscales.

La autora sostiene que, para el caso chileno, si bien es cierto, el movimiento estudiantil hizo patente la necesidad de un aumento en el gasto educación, la incidencia de los organismos internacionales es evidente. “Por un lado, promueven las instancias de debate en las que se discuten estos temas. Por otro lado, los políticos utilizan la legitimación técnica de dichos organismos como recurso central en el ámbito público”. (Villegas. 2018:5).

Finalmente, la autora destaca el peso de la influencia técnica y política evidenciando:

“Los jerarcas chilenos poseen casi en su totalidad, desde 1975 hasta la fecha, títulos de posgrados (maestrías y doctorados) y mayoritariamente estos estudios son realizados en EE.UU. Por otra parte, quienes han ocupado cargos de dirección en las carteras económicas de Chile (Ministerio de Hacienda y Banco Central) pertenecen a una red de expertos que comparten una serie de características comunes en materia de formación y trayectoria. Entre estos factores comunes se hallan el pasaje por organizaciones internacionales, de vocación universal (como el FMI o el BM) o de carácter regional (como el BID o la CEPAL, dentro de la ONU) o en ciertos think tanks o instancias de carácter no gubernamental (como el CIEPLAN o la LACEA). (Villegas.2015:31).

Finalmente, el 14 de agosto, la Comisión de Hacienda del Senado aprobó por unanimidad el proyecto de ley de reforma tributaria y cinco días después lo aprobó el Senado, con 33 votos a favor de un total de 35 senadores asistentes. Debido al significativo aumento para la recaudación fiscal que traía consigo la reforma y al poco tiempo que se demoró su trámite legislativo. Se podría sostener que hubo un entendimiento amplio desde un primer momento.

4.5 EFECTOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2014

En primer lugar, es pertinente mencionar que la reforma de 2014, logró los siguientes objetivos elementales.

1. Aumentar la recaudación fiscal
2. Crear un nuevo sistema de impuesto a la renta
3. Aumentar la carga tributaria de los sectores de mayores recursos
4. Aumentar la participación de los impuestos directos en la recaudación fiscal

El resumen ejecutivo del informe, del banco mundial (2015:10), sobre los efectos distributivos de la reforma de 2014 da cuenta que:

“Los efectos de la Reforma Tributaria están fuertemente concentrados en el extremo superior de la distribución del ingreso y se reflejan en un aumento sustancial de la carga efectiva del impuesto a la renta para el percentil más alto de esta distribución. Los impuestos pagados por el 1% más rico de la población pasan de 2,4% a 3,5% del PIB, provenientes en casi un 80% del 0,1% más rico. Por su parte, los efectos distributivos del

aumento en las tasas de los impuestos correctivos (Bebidas alcohólicas, bebidas azucaradas y Tabaco) son regresivos en términos relativos, aunque en términos absolutos la mayor parte del aumento de recaudación de esta fuente recae sobre los grupos de ingreso más elevado, sin embargo la reducción en el consumo de estos bienes tiene efectos positivos en el mediano plazo, los que deben reflejarse en una mayor capacidad productiva de la población consumidora y un menor gasto en salud (privado y público) en el tratamiento de enfermedades asociadas al consumo de estos bienes”.

El eje central de la reforma era aumentar la progresividad del sistema tributario, en particular la reforma lleva a cabo dicho objetivo, mediante la eliminación del FUT, el cual, paso de ser un incentivo al ahorro y la inversión a una herramienta que permita la elusión, ello, mediante la postergación del pago de los impuestos. El objetivo principal de estas modificaciones fue ampliar la base sobre la que tributan las empresas y las personas. Con la implementación de esta reforma la administración Bachelet logró financiar la gratuidad parcial de la educación universitaria.

CAPITULO V: CONCLUSIONES

Como se ha sostenido a lo largo de la investigación, la reforma tributaria de 2014, ha sido la reforma tributaria más importante desde que volvieron los gobiernos electos por votación popular. Con motivo de financiar la agenda estudiantil, la administración Bachelet, reformó la estructura tributaria, para aumentar la recaudación, y junto con ello, lo hizo aumentando la carga de los sectores más privilegiados de la sociedad. A pesar de ello, en la práctica, el sistema político, tomó tan solo tres meses, en tramitar la modificación, que era, como se ha repetido constantemente, la modificación más importante de las últimas décadas.

En términos de las características de las perspectivas de los parlamentarios durante la discusión de la reforma, salta a primera vista, la similitud que existe respecto a los fundamentos macroeconómicos que sustentan el sistema tributario y el gasto público. En ese sentido, tanto gobierno como oposición, tanto en la reforma de 2014, como en todas las modificaciones estudiadas en esta investigación, han optado por conformar un gasto, que sea coherente con los ingresos fiscales. De tal manera, que cualquier expansión del gasto público, está asociada a una expansión en los ingresos fiscales.

Es sin lugar a dudas, la mantención de un gasto fiscal “responsable”, la característica esencial de las perspectivas tributarias tanto de gobierno como de oposición, por lo tanto, es una característica de la izquierda y de la derecha.

En relación a la regla del gasto fiscal, pero es una característica en sí misma, y esta es compartida por ambos espectros políticos, la noción del gasto social asociado a un gasto focalizado y eficiente. En términos coloquiales podría denominarse, el gasto social universal-en la medida de lo posible.

Sin embargo, durante la tramitación de la reforma de 2014, gobierno y oposición evidenciaron ciertas posturas divergentes. Así entonces, la perspectiva tributaria de oposición, está basada en la creencia, de que el crecimiento económico es en si la mejor medida redistributiva. Siendo esta postura más evidente y evidenciable en la esfera UDI. Desde esta perspectiva, los incentivos a la renta empresarial, se justifican como herramientas para generar ahorro e inversión.

La lógica de esta postura economicista, respecto a las modificaciones tributarias, se expresa en las críticas que hubo desde la oposición, respecto a los efectos económicos que la reforma pudiera tener. Argumentando que el fin del FUT disminuiría el ahorro y la inversión, mientras que el alza en los impuestos indirectos, tendría efectos inflacionarios.

La perspectiva tributaria oficialista, por otra parte, se sostuvo, en mantener que la estructura tributaria era regresiva en función de que esta permitía la elusión y la evasión. Por lo tanto, desde esta perspectiva, el incentivo tributario en cuestión (el FUT), era una herramienta que permitía la elusión y la evasión, y por lo tanto tenía efectos negativos sobre la distribución de la riqueza. Finalmente, la perspectiva oficialista, durante el debate de la reforma de 2014, hizo referencia a los mismos postulados clásicos de la concertación, vale decir, aumentar el gasto en la medida de lo posible.

El eje articulador de la perspectiva oficialista y el de oposición son en esencia bastante similares, tanto así, que en la práctica termina por generar un debate que hace referencia más a las formas que a los fondos.

La reforma de 2014, significó no solo un aumento de fondos para las arcas fiscales, sino también significó en la práctica una modificación inédita desde el retorno de los gobiernos electos democráticamente, en tanto altero la estructura de los impuestos a la renta personales y empresariales, dicha modificación afecto y aumento la carga tributaria, principalmente de los sectores más acomodados, en particular de los percentiles más altos dentro de la escala del pago de dichas contribuciones.

Esto se consiguió mediante la eliminación del FUT y la consiguiente creación de dos sistemas de renta el integrado y el semiintegrado. Bajo el régimen semiintegrado, los propietarios de empresas solo pagarán impuestos sobre los retiros o dividendos que obtengan de ellas, difiriendo el pago de los impuestos finales asociados a las utilidades que las empresas retengan y destinen al ahorro o al financiamiento de nuevas inversiones. No obstante, a diferencia del sistema anterior (FUT), la ley establece nuevas normas de control con la finalidad de que este incentivo no se utilice como un instrumento de elusión tributaria.

Por lo tanto, el principal cambio que sufrió el sistema tributario a raíz de la reforma de 2014, hace referencia a la manera mediante la cual tributan los ingresos de las personas de mayores recursos. De esta forma el cambio significó aumentar la carga tributaria de dichos contribuyentes, así como aumentar su participación en el financiamiento del gasto público.

En síntesis, el principal cambio, que genera la reforma es aumentar la carga tributaria y la participación en la recaudación fiscal, de los contribuyentes de más altos ingresos, y esto se hizo en función de la inserción de mecanismo que disminuían la elusión y la evasión.

Como se estableció en el capítulo anterior, las modificaciones efectuadas entre 1990 y 2012, suavizaron los rasgos abiertamente depredadores que tiene el sistema tributario nacional. Por una parte, dichas modificaciones habían logrado aumentar la recaudación y el gasto público. Ello trajo consecuencia a nivel de disminución de niveles de pobreza o masificación de la escolaridad básica y media.

Sin embargo, dichas modificaciones, no atendieron a ciertos elementos estructuralmente regresivos que tiene el sistema tributario, como lo son el paulatino aumento en la importancia del IVA en el esquema recaudatorio, junto con ello, la poca importancia de los impuestos personales, determinan una estructura de generación de ingresos fiscales regresivas. Las cuales solo logra atenuarse débilmente, cuando se ejecuta el gasto público.

En ese sentido, el hecho de que la reforma de 2014, haya elevado la carga al percentil más alto, significa sin lugar a dudas un avance en términos de la regresividad del sistema tributario. A pesar de ello, la importancia de este impuesto en la recaudación sigue siendo marginal. Esto se hace esperable tomando en cuenta, que la misión de la reforma era aumentar la recaudación, principalmente vía la disminución de la elusión y la evasión. De esta forma, entonces puede sostenerse, que la reforma de 2014, ataca el problema, pero desde un ámbito secundario, en tanto aumenta el gasto publica y reduce la elusión y evasión de los sectores más acomodados, pero no modifica la estructura tributaria que en esencia es regresiva para los contribuyentes de menos recursos.

En función de lo expresado anteriormente, es que se afirma que las perspectivas del sistema tributario nacional están determinadas por: Una visión liberal ortodoxa gasto, en donde el aumento de este, está directamente relacionado con el aumento de los ingresos fiscales. Junto con ello, y a pesar de los esfuerzos de la reforma de 2014, el sistema tributario sigue teniendo evidentes rasgos depredatorios. El ejemplo por excelencia de dichos rasgos son el peso del IVA en el esquema de recaudación fiscal. No es de sorprender entonces que en comparación con las economías OCDE chile tenga uno de los sistemas fiscales que menos recauda por términos de impuesto a la renta personal y paralelo a ello sea de los sistemas tributarios en donde el IVA es el impuesto que más recauda. En concordancia con el equilibrio entre gasto e ingresos, la perspectiva tributaria nacional, está dominada por la búsqueda de un gasto altamente focalizado, en donde se asume que la focalización es sinónimo de eficiencia y eficacia.

Como se expresó con anterioridad, la reforma de 2014, junto con las modificaciones hechas entre 1990 y 2013, solamente han logrado atenuar los rasgos abiertamente depredadores del sistema fiscal. En tanto este permite que se continúen perpetuando las concentraciones de riqueza. La manera mediante la cual el sistema político ha intentado atenuar los rasgos señalados, fue a través del aumento del gasto público, pero como hemos visto en función de la estructura de generación de ingresos y lo altamente focalizado del gasto, es que se

logra explicar la dispar evolución de los indicadores de distribución de la riqueza, pobreza y crecimiento económico.

BIBLIOGRAFIA

- Araya C. (2018). Breve discusión conceptual del movimiento estudiantil chileno posterior al 2011: una visión desde las y los estudiantes revolucionarios. Páginas (N° 23), 47-60.
- Arenas de Mesa, A. (2016) Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina. Santiago, Chile, primera edición, editorial CEPAL.
- Arellano, J y Corbo, V.(2013). Criterios a considerar para una reforma del sistema tributario chileno. En Arellano y Corbo (ed), Tributación para el desarrollo. Centro de Estudios Públicos. Chile. 15-36
- Banco Mundial. (2015). Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014.
- Biblioteca del congreso nacional. (2014) Historia de la Ley N° 20.780. Reforma Tributaria que modifica el Sistema de Tributación de la Renta e introduce diversos ajustes en el Sistema Tributario.
- Biblioteca del congreso nacional. (2001). Historia de la Ley N° 19.738. Normas para combatir la evasión tributaria
- Biblioteca del congreso nacional. (2003). Historia de la Ley N° 20.028. Deroga Beneficio Tributario.
- Beyer.H (2001). Las Reformas en la educación chilena. En Larraín y Vergara (Ed). La Transformación económica de Chile. (644-709). Santiago, Chile. Centro de Estudios Públicos.
- Bravo-lira, B. (1995). Del estado modernizador al estado subsidiario trayectoria institucional de Chile 1891-1995. Revista de estudios histórico-jurídicos (XVII), 193-247.
- Boeninger, E. (1997). Democracia En Chile, Lecciones para la gobernabilidad. Editorial Andres Bello. Primera edición. Santiago, Chile.
- Caballero, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. RIPS (N°2), 9-27.
- Cabezas, J. y Navia, P. (2005). Efecto del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile, 1989-2001. Primavera, (45), 29-51.

- Cornejo, E y Villalobos, V. (2016) Reforma tributaria de 2014 y efecto en el mercado bursátil chileno. RAN (N°2), 53-72.
- Coronado, R. (2015). La Reforma Tributaria de 2014: Un análisis desde las coaliciones discursivas. (Tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas). Universidad de Chile. Chile.
- Cuevas, A. (2014). Evolución del régimen de tributación a la renta en Chile y la reforma de 1984. Revista de Estudios Tributarios, (9), 9-48.
- Cumpido, F. 2006. Reforma constitucional en Chile. Anuario de Derecho Constitucional latinoamericano. 105- 113.
-
- De Gregorio, J. (2005). Crecimiento Económico en Chile: Evidencia, Fuentes y Perspectivas. Estudios Públicos (N°98), 19- 86.
- De Gregorio, J. (2014). Notas sobre la reforma tributaria. Peterson Institute of International Economics.
- Escalona, E. (2014). Historia de los impuestos al consumo en Chile desde 1920 y al valor agregado. Revista de estudios tributarios (10), 9-50.
- Fairfield, T. (2015). La Economía Política De La Reforma Tributaria Progresiva En Chile. Revista de Economía Institucional, vol. 17, (N° 32), 129-156.
- Fazio. H y Parada. M (2006). Gobierno Lagos: Una Visión Crítica. Aspectos. (03). 61-83.
- Ffrench-Davis, R. (2003). Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Nueva sociedad (183), 70-90.
- Ffrench-Davis, R. (2003). Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, tres décadas de políticas económicas en Chile. Santiago, Chile, tercera edición, Editorial LOM
- Ffrench-Davis, R. (2016). La experiencia de Chile con el balance fiscal estructural Cuadernos de Economía, (67), 149-171.
- Fontaine, J. (1993). Transición economía y política en Chile: 1970-1990. Estudios Públicos (50), 229-279.
- Foxley, A. (2016). Lecciones del desarrollo en democracia: el caso de Chile en el gobierno de Patricio Aylwin. CIEPLAN. Primera Edición. Santiago, Chile.
- Garretón, M. (1991). La redemocratización política en Chile. Estudios Públicos (42). 101-133.
- Gallegos. J. Análisis normativo crítico de la regla fiscal en Chile. Revista Chilena de Derecho.(45), 597 – 619.
- Gonzales, R. (2012). Reforma tributaria en Chile: Balance y perspectivas futuras. Puntos de referencia. (352). Santiago, Chile.
- Gonzales, N. (2012). Análisis de la Reforma Tributaria Aprobada por el Congreso Nacional. Serie Informe legislativo (34).
- Held, G y Jiménez, L. (1999). Liberalización financiera, crisis y reformas del sistema bancario chileno: 1974-1999. CEPAL, Unidad de financiamiento para el desarrollo.

- Jaen, M. (2014) Ley De Wagner: Un Análisis Sintético. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía (N°6), 3-59.
- Jorrat, M. (2019). Mirada crítica al proyecto de reforma tributaria de Sebastian Piñera. Perspectivas (1). Santiago. Chile.
- Larrañaga, O. Contreras, D y Cabezas, G. (2015). Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. Documento de trabajo “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad Políticas”
- Larragaña, O. (1995). Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993. CEPAL-PNUD, Serie política fiscal (67).
- Landerretche, Ó. (2014). Elementos de economía política de la reforma tributaria del gobierno de la nueva mayoría en Chile. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/137984>.
- Larraín. F y Vergara. R. (2001). Un Cuarto de siglo de reformas fiscales. En Larraín y Vergara (Ed). La Transformación económica de Chile.(73-109). Santiago, Chile. Centro de Estudios Públicos.
- Le Fort. G. (2000). Los Resultados macroeconómicos del gobierno de Eduardo Frei RT: Una evaluación comparativa. Documentos de trabajo del Banco Central. (81).
- Libertad y Desarrollo. (2011). Un Año de Gobierno: Tiempo de Balances. Temas Públicos (1.004)
- Libertad y Desarrollo. (2014). Política Fiscal en 2013: La Base Tributaria Importa Más que la Tasa de Impuesto. Temas Públicos. (1.149)
- March, G. y Olsen, P. (1984): “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, American Political Science Review, N° 78, (3). 734-749.
- Martínez, R y Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. Política y Cultura, primavera, (37). 35-64.
- Maldonado, C y Palma, A. 2014. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la reforma previsional en Chile 2005-2008. En Hopenhayn, M, Maldonado, Martínez, Nives, M y Sojo, A (ed), Pactos para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa. Santiago, Chile. CEPAL
- Mayol, A. (2013). El derrumbe del modelo. Segunda edición. LOM. Santiago, Chile.
- Mesa-Lago, C. (2015). Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: el caso de Chile. Política y Sociedad. (52),719-739.
- Navia,P. (2006). La literatura de ciencia política en Chile en 2006:el legado del gobierno Lagos. Política (47). 171-182
- Moulian, T. (1994). Limitaciones de la transición a la democracia en Chile. Propositiones (25), 25-33.
- North, D. (1988): "Ideology and Political/Economic Institutions", Cato Journal, N° 8 (1) 15-28.

- Nort, D. (1991). "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*., American Economic Association, N°5,(1),97-112.
- Peters, B. (2012): "Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"". Londres, Inglaterra, tercera edición. Editorial Continuum.
- Pérez.C. (2005). Chile. Un ejemplo de inequidad tributaria. *Aspectos*. (1), 35-77
- Raczynski.D (2001). Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafíos. En Drake y Jaksic (Ed). *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*. (125-164). Santiago, Chile. Lom.Olivera.E. (2012). La reforma educacional chilena: impacto en las aptitudes de estudiantes de educación pública. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (17). (191-216).
- Repetto, A. (2016). Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena. *Economía y política* (N°3) 71-101.
- Rifo, M. (2013). Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis política actual en Chile. *Revista Polis* (36), 223-240. Santiago, Chile
- Rodríguez, J y Flores, L. 2010. Protección del gasto público social a través de la política fiscal: el caso de Chile. Sección de Estudios del Desarrollo CEPAL. Santiago, Chile.
- Rivera, E. 2014. La reforma previsional de 2008 en Chile. Un análisis desde la política pública. En Hopenhayn, M, Maldonado, Martínez, Nives, M y Sojo, A (ed), *Pactos para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*. Santiago, Chile. CEPAL.
- Rubio, E y Vergara, R. (2017). Carga y Estructura Tributaria en Chile: Comparación con países OCDE. *Puntos de Referencia* (451). Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
- Saavedra, E. (2014) *El Modelo Económico-Político de Chile: Desarrollo Institucional en la Encrucijada*. *economía y política* (N°1), 117-148.
- Shesple, K. (1983): "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions". Trabajo presentado en la sección de Teoría Política del encuentro anual de la American Political Science Association (Chicago, septiembre 1983)
- Schmidt-Hebbel, K. (2006) *El Crecimiento Económico De Chile*. Documentos de Trabajo Banco Central de Chile, N° 365.
- Szederkenyi, F y Vergara R. (2018). Evaluación de los sistemas tributarios:rol de la integración. *Puntos de referencia CEP* N°481.
- Tironi, E y Agüero, F. (1999). ¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?. *Estudios públicos* (74).
- Uthoff, A. 2011. Reformas al sistema de pensiones chilenos. Sección de Estudios del Desarrollo CEPAL. Santiago, Chile.
- Vallejo, R. (2016). La constitución económica chilena: un ensayo en (de) construcción. *Estudios Constitucionales* 14, (1), 247-290.

- Valdivieso, V y Montero, J. (2010). El plan AUGE: 2005 al 2009. Revista Médica chilena. (138). 1040-1046).
- Valenzuela, J. (2005). ¿Hay que eliminar el sistema binominal? Una propuesta alternativa (45) - Primavera. 53-66.
- Villegas, M. (2018). El rol de los organismos internacionales en las reformas tributarias progresivas en Chile y Uruguay (2006-2014). (Memoria del Ma ster en Estudios Internacionales 2017- 2018). Universdiad de Barcelona. España.
- Von Baer, E. (2009). Sistema Binominal: Consensos y Disensos en Reforma del Sistema Electoral Chileno. Santiago. Chile, primera edición, editorial PNUD.
- Weingast, B. (2002): “Rational choice institutionalism”, en Katznelson y Milner (eds.) (2002), pp. 660-692. Accesible en internet: https://www.researchgate.net/publication/259953065_Rational_Choice_Institutionalism
- Weyland, K.(2001). La Política económica en la nueva democracia chilena. En Drake y Jaksic (Ed). El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa. (65-92). Santiago, Chile. Lom.