

# Análisis de Políticas Públicas

Serie APP

número 9

Abril, 2002

## EL FRACASO DE LA POLÍTICA FISCAL DE LA CONCERTACIÓN\* (UN ANÁLISIS DESDE LA JUSTICIA Y LA SUSTENTABILIDAD)

**E**n estos días se ha suscitado una gran polémica pública en torno a la política de desarrollo seguida por el Gobierno del Presidente Lagos y particularmente en materia de política fiscal y su mecanismo de regulación y ordenamiento: la regla del 1% de superávit estructural.

Sobre lo que hoy está ocurriendo en Chile, hay una interpretación que emerge desde la derecha y algunos sectores de la Concertación que es injusta y excluyente y que no toma debidamente en cuenta el sufrimiento de un número significativo de chilenos. El resultado de ese diagnóstico lleva a soluciones de política que dejan abierta la puerta por donde continuará transitando la desigualdad, la injusticia y la exclusión que hoy en día caracteriza a nuestra sociedad.

A nuestro entender, la polémica en curso es una muestra de la enorme necesidad que tiene el país de discutir en profundidad y con un espíritu auténticamente democrático, acerca de las políticas públicas operadas desde el Estado, para construir lo que alguna vez Aristóteles definiera como la sociedad perfecta: aquella donde todos encuentran justicia, trabajo y bienestar.

### **I. La economía chilena no se recupera y la situación social es preocupante**

Las cifras económicas confirman el pobre desempeño que viene experimentando la economía desde el año 1998. Las proyecciones oficiales sitúan el crecimiento económico nacional en torno a 3,5% para el presente año, lo que significa otro año con una complicada situación económico-social para el país y particularmente para los sectores más vulnerables de la sociedad.

En el año 2001 el gasto global en la economía chilena cayó en un 0,7%. En lo que va del año la demanda interna se mantiene estancada, el consumo cayó en un 2% y la inversión sigue desacelerándose.<sup>1</sup> Lo anterior augura un panorama difícil para este año. Una proyección más realista de la evolución de la economía sitúa el crecimiento para este año por debajo del 3%, lo cual implica una tasa de desempleo, durante los meses de invierno, por sobre el 10%.

Asimismo, si bien la incertidumbre respecto a lo que pueda ocurrir en la economía mundial ha sido un factor importante para explicar el letargo de nuestra economía, la esperanza de un entorno económico internacional más favorable no necesariamente impulsará la recuperación, ya que la lentitud que actualmente muestra la actividad económica chilena, está más asociada a problemas internos que a dificultades externas.

Aunque las autoridades proyectan para este año un crecimiento económico para Chile algo mejor que lo que fuera en el 2001, cifrando sus esperanzas en la recuperación de la economía norteamericana, esta

\* La versión original de este documento denominado "Política Fiscal para un Desarrollo Económico Justo y Sustentable" fue presentado públicamente al país el 13 de abril y suscrito por:

<sup>1</sup> Cifras de EMG Consultores

Autores:

Marcel Claude, economista  
Director Ejecutivo, Fundación Terram

Rodrigo Pizarro, economista  
Director de Estudios, Fundación Terram

proyección no tiene muchas posibilidades de verificarse en las condiciones actuales. Recuérdese que las exportaciones en el 2001 venían creciendo a una tasa del 7%, muy parecida a la que se registró el año 2000, cuando el país registró una tasa de crecimiento por sobre el 4%, lo anterior parece indicar un cierto techo a la dinámica del sector exportador. Más aún para lograr un crecimiento económico cercano al promedio de la década de los noventa, en torno a 7% al año, se requiere duplicar la actual tasa de crecimiento de las exportaciones, lo cual resulta altamente improbable.

Más preocupante aún parecen los fenómenos de carácter estructural que están ocurriendo en la economía chilena, como la caída en la inversión que afecta no sólo el gasto total, sino además, la capacidad productiva de Chile y, en consecuencia, comprometiendo la posibilidad futura del país de generar mayor ingreso y empleo.

En el período 1991-97 la inversión se expandió a una tasa promedio anual de 15%; sin embargo, desde 1997 la inversión se encuentra estancada. Asimismo, mientras que en la década de los noventa la importancia de la inversión, en relación con el ingreso nacional, llegaba al 32%, a partir de 1997 alcanzó a un 27% y desde 1999 se mantiene en el 21% del PIB, muy por debajo de las necesidades del país.<sup>2</sup>

A nuestro juicio, la difícil situación externa o las expectativas negativas que puedan tener los inversionistas constituyen una explicación insuficiente para dar cuenta de este fenómeno.

La política económica seguida en los últimos años ha tenido deficiencias evidentes, tanto desde la perspectiva de un desarrollo económico con justicia social, como desde la perspectiva de la necesidad urgente de preservar nuestros recursos naturales, que constituyen un capital natural insustituible para el desarrollo futuro. Los enormes niveles de desigualdad, la alta desocupación y la inmisericorde depredación de nuestros recursos, constituyen una clara expresión de la ausencia de las condiciones mínimas para asegurar un desarrollo que sea verdaderamente para todos los chilenos.

## **II. La Política Económica Monetarista del gobierno de la Concertación**

Lo que a estas alturas ya no resulta sorprendente, es que las autoridades económicas (Ministerio de Hacienda y Banco Central), coincidan con los principales líderes de las burocracias empresariales de la SOFOFA y la CPC, así como con los principales institutos de investigación de la derecha, en la necesidad de enfrentar la difícil situación económica y el desafío del desarrollo país, con un enfoque claramente monetarista.

El Gobierno y el Banco Central se han cobijado en la incierta situación internacional para justificar una posición conservadora en materia económica, lo que se ha reflejado en una acción tardía por parte de las autoridades monetarias para bajar la tasa de interés. Posteriormente, cuando al fin el Banco Central acepta bajar la tasa, ésta no fue traspasada a las pequeñas y medianas empresas -que emplean al 80% de los trabajadores- y, en definitiva, la gran beneficiada con tal medida ha sido la banca, en parte importante debido a la falta de competencia en el sector financiero. Por otra parte, la ortodoxia monetarista del Ministerio de Hacienda se ha hecho evidente en la insistente observancia de la regla del 1% de superávit estructural.

El Ministro de Hacienda inició su gestión con el compromiso de reactivar la economía, recuperar el crecimiento económico de los años 90 y crear más de 150 mil empleos. Para ello se propuso como gran instrumento poner las finanzas públicas en orden, es decir, comprometió al país a observar estricta y rigurosamente la regla del superávit estructural del 1%. En concreto esto se materializó en pasar de un déficit fiscal del -1,5% en 1999, a un leve superávit del 0,1% en el año 2000, junto con un pequeño déficit de -0,3% para el año 2001 y del -0,6% proyectado para el 2002.

Aunque parezca curioso, la regla del superávit estructural del 1% permite, en situaciones recesivas como la que actualmente enfrenta la economía chilena, la existencia de un cierto nivel de déficit fiscal efectivo, puesto que el compromiso de Hacienda es generar un ahorro fiscal de largo plazo en torno al 1%. Es decir, la regla compromete al Estado a no gastar por sobre los ingresos de largo plazo del fisco.

El argumento central del Ministro de Hacienda que justifica esta política fiscal restrictiva, es permitir mayor espacio a una política monetaria expansiva vía la rebaja de la tasa de interés que rige al mercado. Al mismo tiempo, para las autoridades de Hacienda, esta austeridad fiscal supuestamente aumentaría la credibilidad de las autoridades económicas, lo que debería verse reflejado en una baja en el riesgo rating-país de Chile y, en consecuencia, en un financiamiento menos costoso para proyectos de inversión privados y para el financiamiento adicional del Estado. Nada de esto ha ocurrido. La política monetaria inicialmente no bajó la tasa de interés y, cuando lo hizo, no cumplió su objetivo de reactivar la economía y sólo consiguió aumentar las utilidades de la banca a niveles inéditos. Además la inversión, a pesar del bajo riesgo-país, se mantiene estancada.

Por otra parte, las últimas rebajas en la tasa de interés que dictó el Banco Central, alcanzando niveles históricamente

<sup>2</sup> Cifras de Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

bajos, hasta ahora han sido ineficaces, lo que pone en duda la política monetaria como principal instrumento de reactivación y obliga a reponer en la discusión pública la necesidad de una política fiscal más activa.

Sin embargo, los planteamientos en favor de una política fiscal más activa, han generado un categórico rechazo por parte del Ministro de Hacienda, la SOFOFA, la CPC y los principales centros de estudio de la derecha, argumentando que cualquier aumento en el gasto público por sobre la regla del superávit estructural, sería completamente inútil. Primero, porque un mayor gasto público haría subir la tasa de interés en el mercado chileno, haciendo bajar el precio del dólar y, en consecuencia, reduciendo las exportaciones que han sido el motor del modelo de desarrollo chileno en los últimos años. Segundo, porque haría perder credibilidad a las autoridades frente a los inversionistas extranjeros aumentando el riesgo país, lo que se traduciría en un mayor costo de financiamiento externo y, en consecuencia, en menor inversión.

Al respecto habría que señalar lo siguiente:

1.- Hoy en día, Chile cuenta con una de las más bajas clasificaciones de riesgo país dentro de las naciones emergentes. No obstante, esto no se ha traducido en un mayor flujo de inversiones en los últimos años, a pesar de que Chile tiene acceso a un costo de financiamiento privilegiado. Es del todo inapropiado plantear que una flexibilización responsable y controlada de la política fiscal, ante una situación de crisis y pobreza, produzca un descalabro en la credibilidad fiscal del país.

Por otra parte, existe una credibilidad en las autoridades que, sin duda, es mucho más importante que aquella que pretende cuidar el ministerio de Hacienda. En una sociedad democrática, la legitimidad de los gobiernos es antes que nada la ciudadanía y, lo que hoy nos preocupa es que esa credibilidad se está perdiendo en favor de los sectores más conservadores del país.

Finalmente, cabe mencionar que la preocupación por la disminución de la inversión extranjera, como consecuencia de una eventual pérdida de credibilidad, supone que toda esta inversión ha sido beneficiosa para el país. Sin embargo, una revisión crítica del aporte de ésta al desarrollo nacional deja demasiadas preguntas sin contestar y profundas decepciones que ameritan una revisión de la ley que regula la inversión extranjera.

Lo que ha ocurrido en la minería del cobre es quizás el ejemplo más dramático del escaso aporte que la inversión extranjera ha hecho al desarrollo del país. Desde 1971 hasta 1999, mientras Codelco le ha aportado al Fisco para financiar el gasto social y los servicios públicos más de 25 mil millones

de dólares, produciendo 27,1 millones de toneladas de cobre fino, la minería privada –fundamentalmente desarrollada con inversión extranjera- ha producido 20,6 millones de toneladas, pero le ha aportado al Fisco únicamente 1.300 millones de dólares a lo largo de tres décadas, lo que es nada menos que una miseria escalofriante<sup>3</sup>. Además debe considerarse que el sector minero es altamente tecnificado y el aporte en empleos productivos ha sido muy bajo. Y esto sin considerar que la sobre inversión extranjera en la minería del cobre, ha provocado una importante caída en el precio del metal, lo que obviamente nos ha empobrecido como país, al tener que vender nuestros recursos naturales a precios considerablemente más bajos.

A la inversión extranjera sólo le preocupa encontrar libre acceso a recursos naturales y mano de obra barata. No le interesa aumentar el empleo ni los salarios y, mucho menos, hacerse cargo del enorme pasivo ambiental que nos deja: destrucción de recursos naturales y contaminación masiva. Esta ha sido la dinámica de la inversión que tanto le preocupa perder al Ministro de Hacienda. A nuestro juicio, se requiere cambiar la regulación de esta inversión, a fin de que no sólo ganen los inversionistas extranjeros sino también el país y su gente.

2.- El planteamiento de la ineficacia del gasto público para reactivar la economía, solamente es correcto si efectivamente nuestra economía estuviera plenamente globalizada y abierta al mercado externo. En estricto rigor, la pequeña y mediana empresa que es la que realmente da trabajo en Chile, prácticamente se encuentra aislada de los mercados internacionales altamente desarrollados y presenta escasos eslabonamientos con el sector exportador. En consecuencia, difícilmente las fluctuaciones en el precio del dólar le podrían afectar significativamente. Por tanto, un mayor gasto público orientado a generar demanda para estas empresas sí tendría un efecto reactivador del empleo, al dinamizar el mercado para las pymes. Asimismo, un eventual mayor costo del crédito debido al incremento del gasto fiscal, no las afectaría mayormente, dado que, de todas maneras no tiene acceso a fondos prestables en el actual modelo de desarrollo. Al respecto, no nos olvidemos que hasta el Ministro de Hacienda ha debido llamar la atención a la banca por su negativa a traspasar la rebaja de tasas a este sector.

Aunque el análisis del Ministerio de Hacienda fuese correcto, en el sentido de que el gasto público no incrementaría la demanda global de la economía –porque reduciría las exportaciones-, un mayor gasto público que mejore las posibilidades de negocios de la pequeña y mediana empresa, sería igualmente beneficioso, puesto que

<sup>3</sup> Ver Oficio Análisis sobre Situación de Cobre en Chile, 2000, Informes Senado de la República de Chile

modificaría la estructura de las ventas globales: por una parte, disminuiría exportaciones que no dan empleos de manera significativa ni pagan salarios dignos; y por la otra, aumentaría las ventas de un sector productivo –las pymes– que le dan empleo a la mayoría de los trabajadores chilenos. De esta manera posiblemente sigamos creciendo al 3% anual, pero con tasas de desocupación mucho más bajas que el 10%. La integración a la economía mundial debe ser eficaz, aumentando los beneficios y mitigando sus costos. No es acertada una integración que excluye al sector que emplea al 80% de la mano de obra. En este sentido habría que recalcar que la suscripción de un Tratado de Libre con Estados Unidos vendría a reafirmar esta situación generando compromisos que hará más difícil alterar la actual estrategia de desarrollo.

3.- En tercer lugar, es muy probable que, a pesar de mantener las condiciones apropiadas para la inversión y el desarrollo de las exportaciones, no sea posible expandir considerablemente la economía chilena. A nuestro entender, Chile habría concluido ya un ciclo de negocios que se financió con las rentas económicas que le permitían los recursos naturales (pesca, forestal, minería, etcétera), así como las privatizaciones de empresas del Estado y las concesiones de obras públicas de alta rentabilidad privada. Esas rentas económicas están en un franco proceso de disminución y, en consecuencia, no pueden generar el volumen de negocios que generaron en los años 90.

Lo anterior hace que una política de gasto público más activa, no sólo sea útil para reactivar la demanda de la pequeña y mediana empresa, sino también, para crear las condiciones de nuevos negocios y actividades productivas, expandiendo la inversión en el país y aumentando el valor agregado de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo.

4.- Finalmente, no existe ningún antecedente técnico que justifique una regla del superávit estructural del 1%. Esta regla es una restricción auto-impuesta sin fundamento específico. ¿Cuál es la justificación técnica, teórica o política para un superávit del 1% versus un 2%, o de un equilibrio estructural de cero por ciento de déficit/superávit o de un déficit efectivo del 1,5% como indica el criterio europeo de Maastricht?

5.- Aunque la regla del superávit estructural del 1% permite, en situaciones recesivas, como la que actualmente enfrenta la economía chilena, la existencia de un cierto nivel de déficit fiscal efectivo, esto no quiere decir que esta regla –por más contra cíclica que ella sea– contribuya eficazmente a recuperar la economía. Efectivamente una gota de agua es agua, pero eso no quiere decir que al dejarla caer sobre el mar logre subir la marea. El gasto fiscal, hoy día en Chile, es considerablemente más bajo del que muestran en promedio los países de alto desarrollo. Cuando un país quiere

desarrollarse, debe tomar en serio este desafío y gastar lo necesario en educación, salud, infraestructura, e investigación. El mercado hace esto de manera insuficiente y en función de la democracia del dinero, así lo han entendido países como Estados Unidos, Alemania y Suecia, entre otros que invierten recursos significativos en el desarrollo de sus países.

Un gasto fiscal restrictivo, así como la existencia de capacidad ociosa en la economía, significa enormes costos para todos los chilenos y especialmente para los de menores recursos, haciendo muy difícil que se cumpla el compromiso del Presidente de Lagos de llegar a un país desarrollado en el 2010. Por lo tanto, se requiere una discusión seria y técnicamente sustentada pero a partir de una observación de la realidad y no de modelos teóricos. Pero además, se hace necesaria una discusión política, franca y abierta para definir nuevos lineamientos de política económica que permitan construir un país más justo, menos depredador y con mayor bienestar, que es sin duda el objetivo de toda sociedad moderna.

### **III. Propuestas para una política económica más justa y reactivadora**

Para que se logre recuperar la confianza y la esperanza de los chilenos, no cabe duda que se requiere una mayor audacia en la política económica, lo que significa, a lo menos, flexibilizar la regla del superávit estructural y reorientar gastos del gobierno hacia el sector productivo más vulnerable.

En primer lugar, considerando las urgentes necesidades sociales que presenta el país, sería prudente y acertado pasar de la regla del superávit estructural del 1% a una regla de balance estructural (superávit 0%), es decir de equilibrio fiscal en el largo plazo, lo cual es perfectamente compatible con el objetivo de mantener la salud de las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos. Al mismo tiempo esto permitiría liberar aproximadamente 700 millones de dólares al año, sin caer en una política irresponsable, puesto que se realizaría dentro de un marco suficientemente restrictivo como para no afectar la credibilidad del país. Cabe destacar que para este año, el Estado chileno no tiene problema alguno en generar estos recursos con mayor endeudamiento público, incluso dentro de la Ley de Presupuestos aprobada para el 2002, puesto que en ella se contempla un endeudamiento potencial de hasta 1.200 millones de dólares, del cual el Ministerio de Hacienda piensa utilizar exclusivamente el 50%, para financiar el déficit efectivo proyectado para este año.

En segundo lugar, pensamos que es posible reorientar algunas partidas del gasto público -definido para este año- hacia actividades productivas y de inversión. Por ejemplo, en la actual Ley de Presupuestos se asignan más de 500 millones de dólares para amortizaciones de la deuda interna del fisco con el Banco Central. Podría estudiarse la posibilidad de que este gasto sea reasignado a inversiones productivas en los sectores más vulnerables de la economía chilena<sup>4</sup>.

En tercer lugar, pensamos que sería pertinente revisar en detalle la partida Operaciones Complementarias en el presupuesto que asciende a unos mil millones de dólares. El fisco tiene la flexibilidad suficiente como para ordenar estos gastos a fin de que tengan un mayor impacto reactivador. Particularmente interesante es la partida definida como "Saldo Final de Caja", que tiene asignado un monto de aproximadamente 200 millones de dólares, sobre los cuales el gobierno tiene plena flexibilidad para su asignación.

En cuarto lugar, sería conveniente realizar en dos años -a lo más- el programa de concesiones para obras públicas pensado para un horizonte de tres años. Además de esto, convendría utilizar los recursos disponibles en el Fondo de Infraestructura -unos 400 millones de dólares- para realizar una significativa inversión en infraestructura pública en asociación con el sector privado.

Finalmente, creemos necesario que el Gobierno instruya al Banco del Estado para que lleve a cabo una política crediticia más flexible para la pequeña y mediana empresa, aumentando su cartera de colocaciones significativamente en este sector, lo que pasa necesariamente por relajar las exigencias que pone este banco al otorgamiento de los créditos productivos. Los recursos liberados de este proceso de revisión y reorientación del presupuesto deben ser asignados hacia actividades con alto impacto en la demanda de las pymes y parcialmente a programas de empleo de emergencia.

Sin embargo la propuesta anterior se refiere a resolver el problema coyuntural en la economía. Una discusión sería sobre las necesidades del país y la constatación de que para atender los fenómenos estructurales de la economía, tanto económicos como sociales involucran una discusión sobre la carga tributaria y la preponderancia del gasto público en la economía.

#### IV. Una estructura tributaria para el desarrollo justo y sustentable

En la actualidad lo que está en juego en la discusión acerca de la política fiscal, no sólo es alcanzar una mayor racionalidad y pragmatismo para salir del letargo en que se encuentra la economía chilena desde 1998, sino también, la definición sobre el país en el que queremos vivir y la sociedad que queremos construir.

Esto pasa naturalmente por tomarse en serio el desafío del desarrollo, así como los países que hoy en día se encuentran en la cima del desarrollo lo hicieran en su momento. Para ello debemos darle al sector público una mayor preponderancia en la economía chilena. Esto no significa promover cambios revolucionarios ni transformaciones institucionales significativas, sino más bien, entender que el desarrollo, si se toma en serio, hay que financiarlo. Sin embargo, ello no se alcanza con un gasto fiscal que en Chile no supera el 23% del PIB<sup>5</sup>, cuando el promedio para los países de alto desarrollo -los Estados miembros de la Unión Europea- es cercano al 50%. Tampoco se alcanza con el actual nivel del gasto social que hay en Chile: a fines de los 90, éste llegaba a sólo 827 dólares per cápita, cuando en los países desarrollados del mundo el gasto social fluctuaba entre los 3.500 y los 7.200 dólares<sup>6</sup>.

Para financiar el nivel de desarrollo que han alcanzado los países del primer mundo, la carga tributaria, es decir, los recursos que capturaban estos estados para financiar sus políticas, llegaban al 36,8% del PIB (cifras de 1998)

<b>Tabla N°1 Ingresos Tributarios y Gasto Público como porcentaje del PIB (1995)</b>		
	<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>Gasto Público</b>
Suecia	47,6	67,3
Dinamarca	49,4	61,1
Bélgica	44,8	55,2
Francia	44,0	50,9
Italia	41,2	52,9
Países Bajos	41,9	55,9
Reino Unido	35,2	42,7
Alemania	38,2	45,5
Portugal	32,7	34,7
España	32,8	40,7
Irlanda	33,1	38,7
Chile	18,5	21,0
Promedio	36,1	n/d

Fuente OECD, SII

<sup>4</sup> Esta deuda interna está asociada a la deuda subordinada cuando, en la crisis del 82, el Estado asumió las deudas de la banca. No amortizar estos pagos no tiene por qué complicar el programa monetario del Banco Central que recibió un monto del orden de US\$680 millones por el pago de las acciones que sostenía en el banco de Santiago, precisamente como consecuencia de las obligaciones por concepto de la deuda subordinada.

<sup>5</sup> Dirección de Presupuesto

<sup>6</sup> El Mercurio, 07-04-02

y, contrariamente a lo que se dice comúnmente, éstos han venido subiendo sistemáticamente (en 1989 era de 34,8%)<sup>7</sup>. En Chile, para esa misma fecha, esta cifra no alcanzaba el 19% del ingreso nacional<sup>8</sup>, lo que contrasta con el esfuerzo que realizan países como Francia con un 45,2%, Suecia con un 52%, y Estados Unidos con un 28,9%<sup>9</sup>. Países muy pobres como Guatemala (6,9%), Bolivia (13%), Perú (14,3%), Ecuador (13,9%), muestran cargas tributarias muy bajas<sup>10</sup>. Hay por lo menos una hipótesis razonable que nos permite correlacionar alto desarrollo, con el esfuerzo tributario que hacen los países para financiarlo.

En cuanto a la forma en que los estados desarrollados financian sus necesidades de progreso, también operan diferencias muy importantes con Chile. Mientras en los países de la OECD el impuesto a la renta de las personas representa el 30% de todos los ingresos fiscales, en Chile

sólo es del 8,7%, y mientras en la OECD el impuesto general al consumo (simil del IVA) representa el 12,5% de todo el ingreso fiscal, en Chile este impuesto alcanza el 41,7%.<sup>11</sup>

En 1998, mientras en la OECD el impuesto a la renta de las personas y de las empresas representaba el 39,1% del ingreso fiscal, en Chile sólo llegaba al 25,8%<sup>12</sup>, sin considerar que en los países de la OECD parte importante de la seguridad social corre por cuenta de las empresas. En relación con el PIB, para el año 1997, en Chile la carga tributaria sobre el ingreso de las personas y sobre las utilidades de las empresas representaba el 4,7%, mientras que en los países de la OECD llegaba al 13,2% y ha venido creciendo desde el 11,9% en 1975.<sup>13</sup>

Claramente, los países de alto desarrollo han logrado una estructura tributaria y un gasto público no sólo significativamente más alto que el de Chile, sino también han sido capaces de construir una distribución de la carga

impositiva mucho más equitativa que obviamente se ha traducido en un orden social más justo.

La cuestión es muy simple: si queremos desarrollo, éste debe contar el financiamiento adecuado y en Chile hay recursos suficientes para producir un orden más justo y más desarrollado. Lo que aquí está faltando es una política económica decididamente coherente con el anhelo de justicia y de igualdad que se prometiera al país.

## V. Lineamientos para una política fiscal progresista

Si se quiere realmente hacer un gran salto hacia el desarrollo y promover una reforma tributaria que contribuya eficazmente al progreso de Chile, corresponde hacer énfasis en los objetivos de la justicia distributiva y del desarrollo sustentable.

En materia de justicia distributiva, sería apropiado pensar, por ejemplo, en que se construyera una canasta de bienes de primera necesidad exentos de impuestos, tales como la leche, el pan, las verduras, la carne y los libros, entre otros. Asimismo evaluar el nivel de impuesto a la herencia

PAISES	IMPUESTO A LA RENTA		IVA	
	% de la recaudación	% del PIB	% de la recaudación	% del PIB
AUSTRALIA	58,5	17,5	8,5	2,5
DINAMARCA	57,2	29,3	19,6	10,0
NUEVA ZELANDIA	52,7	20,2	26,0	10,0
ESTADOS UNIDOS	49,5	14,3	7,6	2,2
CANADA	48,5	18,2	14,0	5,3
IRLANDA	41,6	13,4	22,2	7,2
FINLANDIA	41,3	19,1	18,5	8,6
SUECIA	40,7	21,2	13,6	7,1
BELGICA	39,2	18,0	15,3	7,0
ISLANDIA	38,6	13,0	28,9	9,7
LUXEMBURGO	38,5	15,9	13,7	5,7
REINO UNIDO	38,5	14,3	18,1	6,7
SUIZA	37,8	13,3	10,0	3,5
NORUEGA	37,0	16,2	21,3	9,3
TURQUIA	32,8	9,4	30,0	8,6
COREA	32,3	6,9	16,5	3,5
JAPON	32,1	9,1	8,9	2,5
ITALIA	32,0	13,9	14,2	6,2
MEXICO	29,5	4,7	19,4	3,1
POLONIA	29,5	11,2	20,8	7,9
PORTUGAL	28,7	9,9	23,3	8,0
ESPAÑA	28,1	9,6	16,6	5,7
AUSTRIA	27,3	13,0	18,7	8,9
HOLANDA	25,8	10,6	16,9	6,9
Promedio OECD	39,1	13,5	25,7	8,9
CHILE (1)	25,7	4,7	41,7	7,6

Fuente: OECD, SII

(1) Cifras 1997

<sup>7</sup> OECD

<sup>8</sup> Dirección de Presupuesto

<sup>9</sup> OECD

<sup>10</sup> OECD, SII

<sup>11</sup> OECD

<sup>12</sup> OECD

<sup>13</sup> OECD, SII

y la introducción de un impuesto al patrimonio, de manera de no heredar la desigualdad a futuras generaciones.

Además podría pensarse en un incremento escalonado al impuesto que pagan las empresas, por ejemplo dependiendo del tamaño de la empresa en 15, 20 y 25%. En Chile, éste se ubica muy por debajo de los países que han alcanzado un alto desarrollo.

<b>Tabla N°3 IMPUESTO A LA RENTA DE LAS EMPRESAS (1996)</b>			
<b>PAIS</b>	<b>TASA NACIONAL</b>	<b>TASA LOCAL</b>	<b>TASA EFECTIVA</b>
CANADA	29,1	15,5	44,6
FRANCIA	33,3	3,3	36,6
ESPAÑA	35	0	35
MEXICO	34	0	34
ARGENTINA	33	0	33
MALASIA	30	0	30
PARAGUAY	30	0	30
PERU	30	0	30
URUGUAY	30	0	30
SINGAPUR	26,6	0	26
COREA	(17.6 - 30.8)	0	(17.6 - 30.8)
BRASIL	(21.3 - 30.56)	0	(21.3 - 30.56)
EE.UU.	(15 - 35)	(0 - 12)	(15 - 47)
CHILE	15	0	15
INDONESIA	(10 - 30)	0	(10 - 30)
TAIWAN	(0 - 25)	0	(0 - 25)

Fuente: SII

Finalmente, se podría pensar en usar la política tributaria para inducir un desarrollo más sustentable. Es decir, en vez de poner impuestos sobre los bienes (pan, leche, frutas y verduras), debería aplicarse impuestos a los males que produce la actividad económica, como por ejemplo: las basuras, las emisiones contaminantes de la industria, la destrucción de bosque nativo y la sobre explotación de los recursos pesqueros, entre otros, hacia donde también han avanzado los países de mayor desarrollo. De esta manera, vía impuestos, las empresas estarían obligadas a ser más eficientes en el uso de los recursos naturales y buscarían métodos para evitar la contaminación. Esto es lo que se llama una estructura tributaria de doble rendimiento (doble dividendo), puesto que se recaudan los impuestos necesarios para producir bienes y servicios públicos, contribuyendo así a la equidad distributiva de los beneficios del progreso, junto con reorientar el aparato productivo hacia la reducción de la producción de males y el incremento en la producción de bienes.

Finalmente, y en la misma dirección de lo anterior, la estructura tributaria también debería propender a premiar la acción socialmente positiva de los agentes económicos,

como por ejemplo crédito para las personas por gastos en educación y altos ahorros; y para las empresas por capacitación e innovación tecnológica, entre otros.

Lo que no parece apropiado es sostener que ante situaciones coyunturales un aumento en el gasto público significará un descalabro en la credibilidad económica del país. Tampoco parece razonable el argumento que bajar los impuestos para que haya más crecimiento económico o que la competitividad está exclusivamente asociada a menores impuestos. Como es bien sabido la competitividad de los países depende de una serie de factores entre los cuales se encuentra el capital humano, la innovación y tecnología, la infraestructura pública y la fortaleza institucional, sin una decidida inversión pública en esta materia no parece posible que Chile logre alcanzar un nuevo umbral de desarrollo en el mediano plazo.

En síntesis la discusión sobre el gasto público y la regla del superávit fiscal, así como la estructura tributaria del país está ineludiblemente relacionada con el tipo de país que queremos. En consecuencia, ésta es por sobre todo una discusión ética y debe ser enfrentada como tal.

## **VI. CONCLUSIÓN**

La situación económica actual de nuestro país es preocupante. Todo indica que este año se mantendrá un bajo crecimiento económico y una alta tasa de desempleo. La política económica seguida por el Ministerio de Hacienda no ha funcionado y parece fundada en una ortodoxia económica que no corresponde a la realidad del país. Lo más grave es que se pretende cerrar una discusión sobre la política pública que debe ser amplia y abierta, en donde por cierto existen elementos técnicos, pero por sobre todo políticos: el tipo de sociedad que queremos construir.

A nuestro juicio, sin lugar a dudas existen espacios para una política fiscal más activa que permitiría avanzar en una reactivación más rápida y sólida de la economía, así como para avanzar en la superación de las condiciones de desigualdad que operan en Chile.

Una de las características del crecimiento económico reciente es la indefensión que siente la gran mayoría de chilenos frente a su situación económica, lo que nos obliga, más allá del necesario mejoramiento en la gestión y eficiencia del sector público, a generar mayores y significativos recursos para financiar los servicios básicos: salud, educación, vivienda y medio ambiente sano, así como la infraestructura económica y social necesaria para el desarrollo.

Una discusión seria de lo anterior pasa por una reforma tributaria y una reorientación del gasto público para asegurar un desarrollo económico sustentable del cual efectivamente se benefician las grandes mayorías.

## OTRAS PUBLICACIONES DE FUNDACIÓN TERRAM

- APP-1 Distribución del Ingreso y Reforma Tributaria, 07-2001  
APP-2 La Norma ISO 14001 y su Aplicación en Chile, 07-2001  
APP-3 Contaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, 09-2001  
APP-4 Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa, 11-2001  
APP-5 El Costo Ambiental de la Salmonicultura en Chile, 11-2001  
APP-6 El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades, 02-2002  
APP-7 El Aluminio en el Mundo, 04, 2002  
APP-8 Alumysa, 04-2002  
APP-9 El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación, 04-2002  
ICS-0 Desde la Perspectiva de la Sustentabilidad, 05-2001  
ICS-1 Estancamiento Económico Chileno: El fin de un Ciclo de Expansión, 08-2001  
ICS-2 Por una Agenda Pro-Crecimiento Sustentable, 11-2001  
ICS-3 ¿Qué Pasa con la Inversión?, 02-2002  
IPE-1 Una Vena sobre un Parque, 03-2002  
RPP-1 La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos sociales, económicos y ambientales, 07-2000  
RPP-2 El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos económicos, ambientales y legales, 09-2000  
RPP-3 Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impact, 11-2001  
Informe de Recursos 1990-1999  
Informe de Recursos 2000  
Ellos se comen el salmón...pero ¿quién paga el Pato?, 06-2001  
Patagonia está en venta, ¡solicite su concesión YA!, 08-2001
- English**
- PPS-1 The Value of Chilean Biodiversity: Economic, environmental and legal considerations, 05-2001  
PPS-2 The Free Trade Agreement between Chile and the USA: Myths and Reality, 03-2002

Escuche nuestro programa radial "Archivos del Subdesarrollo", todos los miércoles a las 18:30 horas en Radio Universidad de Chile, 102.5 F.M.

**Fundación Terram** es una Organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país; con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país.

Para pedir más información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

**Fundación Terram**

Huelén 95 - Oficina 3  
Santiago, Chile

Página Web: [www.terram.cl](http://www.terram.cl)

[Info@terram.cl](mailto:Info@terram.cl)

Teléfono (56) (2) 264-0682

Fax: (56) (2) 264-2514