

## **SISTEMA TRIBUTARIO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO\***

**Michael J. Horowitz, Manuel Marfán,  
Bernardo Fontaine y Alvin Rabushka**

En estas páginas se recoge la mesa redonda efectuada en el Centro de Estudios Públicos el 5 de octubre de 1993, en torno al rol que les cabe a los sistemas tributarios en el proceso de desarrollo económico de los países y en la lucha contra la pobreza. Presidido por don Eliodoro Matte Larraín, Presidente del Centro de Estudios Públicos, el encuentro contó con la participación de importantes expertos nacionales y extranjeros sobre la materia.

La primera exposición correspondió al señor Michael J. Horowitz, director de Estudios Jurídicos del Manhattan Institute y especialista en instituciones sin fines de lucro, quien se refirió a la necesidad de incentivar, por la vía de las deducciones de impuestos a donaciones, la ingente labor de las organizaciones privadas en la provisión de servicios y asistencia social. Posteriormente los señores Manuel Marfán, asesor del Ministro de Hacienda y Jefe de Investigaciones de Cieplan, y Bernardo Fontaine, vicepresidente del Citibank, presentaron sus respectivas visiones acerca de los objetivos y consecuencias de las reformas tributarias que se introdujeron en Chile durante los años 1990 y 1993. Finalmente, el profesor Alvin Rabushka, investigador de Hoover Institution, comentó el sistema tributario chileno a la luz de los resulta-

\* Transcripción editada del segundo módulo de la Conferencia Internacional "Sustentabilidad de Desarrollo Económico: Importancia de los Impuestos y el Comercio Exterior", que se llevó a efecto el 4 y 5 de octubre de 1993 en el Centro de Estudios Públicos. Esta conferencia fue organizada en conjunto por el Manhattan Institute y el Centro de Estudios Públicos y contó con el patrocinio de la Fundación Tinker.

dos de las estructuras impositivas implementadas en los últimos tiempos en Hong Kong, Taiwan y Singapur. A continuación de las exposiciones se reproducen los comentarios y preguntas que formuló el público asistente, junto a las respuestas de los panelistas.

## IMPUESTOS Y ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO\*

*Michael J. Horowitz*

Como país próspero que experimenta un crecimiento económico sostenido, uno de los temas más importantes que Chile debe afrontar en estos momentos dice relación con el camino a seguir en la provisión de ayuda social a los sectores más pobres de la población. En este respecto, la tesis que yo quisiera reiterar hoy día es la de que la senda más eficaz para avanzar hacia la superación de la pobreza consiste en permitirle al sector privado desempeñar efectivamente el papel de competidor del Estado —y no de mero colaborador— en campos como la educación, nutrición, vivienda, así como en otras áreas sociales. No obstante, la moción a favor de la participación privada y voluntaria en estos servicios puede no encontrar una acogida tan vasta en el debate público como la que esa acción suscita en el ámbito económico. Pues, cuando las instituciones y organizaciones que suministran estos servicios en forma independiente del Estado se sienten cooperando con éste, pronto comienzan a exigir subsidios fiscales y, de esta manera, comienzan también a depender del poder político para su futura existencia. En otras palabras, pierden, precisamente, la independencia que les permite generar modelos exitosos para la superación de la pobreza y entregar servicios que se caracterizan por su calidad y flexibilidad.

Pienso que así como puede afirmarse que la democracia depende de los procesos electorales periódicos y del libre mercado, cabría también postular que su sobrevivencia depende de la habilidad del sector privado para solucionar los problemas del bienestar social. Mas, si dejamos que el Estado monopo-

MICHAEL J. HOROWITZ. Abogado, Universidad de Yale. Director de Estudios Jurídicos del Manhattan Institute. Ha sido profesor en las facultades de Derecho de la Universidad de Georgetown y de la Universidad de Mississippi. Durante el gobierno del Presidente Ronald Reagan fue Consejero General del Departamento de Administración y Planificación. Es autor de numerosos artículos que han aparecido en varias compilaciones y, entre otras publicaciones, en el *Yale Law Journal* y el *Harvard Journal of Law and Public Policy*.

\* Edición y traducción al castellano del Centro de Estudios Públicos.

lice la acción en este ámbito, los pobres contarán con soluciones menos satisfactorias —no importa lo bien diseñados que estén los programas sociales— que las que podrían obtener de no ser así. La razón de ello se encuentra en la dinámica misma del gasto público: aunque pocos aprueben su crecimiento, éste siempre tenderá a aumentar. Y si el Estado es el único proveedor de servicios sociales, será muy difícil abogar, desde un punto de vista moral, por la reducción de su presupuesto. Entonces, llegado el momento en que ni siquiera sea posible esta presión moral, lo que se habrá perdido en el proceso será ya muy difícil de recuperar.

Pienso que la experiencia estadounidense es muy instructiva en esta materia. Mucho de lo que ha hecho Chile en esta área, en cambio, ha estado en la senda correcta. Por eso, más que proporcionar recetas, quisiera señalar en qué nos hemos equivocado en los Estados Unidos para que ustedes no repitan nuestros errores.

### De la caridad privada al lucro público

Hasta comienzos de la década de 1930, prácticamente toda la ayuda social a los más pobres en los Estados Unidos provenía de las organizaciones voluntarias, las familias o las Iglesias. En las distintas comunidades había una amplia variedad de asociaciones privadas voluntarias que proveían servicios sociales, y el Estado permanecía al margen. Y si hoy día recorremos el país, observaremos que los hospitales, por ejemplo, son siempre el Hospital Bautista, el Hospital Católico o el Hospital Judío. Cuando sobrevino la Gran Depresión, sin embargo, se extendió la idea de que los cataclismos cíclicos de la economía capitalista eran de tal envergadura y tan vastos, a la vez, los sectores de la población que se veían severamente afectados por ella, que no se podía permitir que el gran Estado federal no interviniese.

Ahora bien, lo que el Presidente Roosevelt hizo en ese entonces fue dar apoyo en dinero, principalmente a los más pobres que habían quedado desempleados por causas ajenas a su voluntad. Porque cada vez que el gobierno del New Deal intentó implementar programas de trabajo o asistencia a los pobres, éstos tuvieron un rotundo fracaso.

En suma, las grandes contribuciones del New Deal fueron el seguro social para los ancianos, el seguro de desempleo y los pagos de invalidez, todos los cuales han perdurado hasta el día de hoy. Con esto, el gobierno reemplazó a las organizaciones de caridad privadas como recurso último de los más necesitados para obtener dinero en el corto plazo, y logró establecer así un sistema de bienestar social que funcionaría, en su mayor parte, razonablemente bien.

Algunas décadas después, el Presidente Lyndon Johnson le propuso al pueblo norteamericano terminar para siempre con la pobreza en el país. Para ello se necesitaba una enorme cantidad de dinero. Pero él sabía, por dos razones, que no podía asignarlo de la misma manera que lo había hecho Roosevelt. Si imitaba a su antecesor y entregaba los recursos directamente a los pobres —dividiendo simplemente el monto entre los potenciales beneficiarios—, cada uno de ellos ingresaría de inmediato a la clase media y, de esa manera, ya no tendría mayor incentivo para trabajar. Cualquier grupo familiar de cuatro personas tendría garantizado un ingreso anual de US\$ 18.000 a US\$ 20.000, por lo que muy pocos estarían dispuestos a trabajar para obtener un ingreso de US\$ 22.000. Johnson había intuito, perspicazmente, que si todos los beneficios recaían sólo sobre los más pobres, las presiones políticas se volverían insostenibles. El conocía el gran secreto de la democracia, a saber, que la democracia verdaderamente funciona porque el poder yace, de hecho, en el electorado, y sobre todo en los ciudadanos de la clase media, en los más articulados, en aquellos que no sólo votan sino que tienen mayor capacidad de compromiso, de habilidad para organizar partidos o grupos de interés.

La segunda intuición del Presidente Johnson era que había que entregar el dinero a los ricos y no a los pobres. La idea consistía en distribuir los recursos, en la forma de subvenciones, entre las instituciones y las organizaciones voluntarias que habían estado proporcionando servicios sociales desde hacía 160 años en el país. De procederse así, señalaba Johnson, el gobierno conseguiría el apoyo político necesario para la mantención de esos programas, pues estos pasarían a depender del erario público para su financiamiento. Y así se hizo. Las consecuencias, por cierto, fueron desastrosas para Estados Unidos, puesto que ello implicaba financiar o subvencionar programas independientemente de los resultados y efectos que ellos habrían de tener. El nivel de gasto en el que nuestro país se ha visto atrapado desde los años sesenta y principios de los setenta sólo indica que a medida que éste crece, aumentan los problemas sociales, las tasas de ilegitimidad, los trastornos sociales y disminuye la participación masculina en la fuerza laboral de los pobres.

Sin embargo, y a pesar de su evidente fracaso, estos programas siguen aumentando. ¿Por qué? La explicación estriba, precisamente, en que el modelo implementado por el Presidente Johnson no contemplaba la provisión de estos servicios sociales a través del Estado, sino mediante organizaciones privadas y personas particulares, las cuales —y he allí la ironía—, además de enriquecerse, se han transformado en los "portavoces de los pobres". La Asociación Comercial de Desarrollo Habitacional en Washington, por ejemplo, representa un fuerte grupo de presión para los problemas de vivienda de los pobres. El gremio médico no lo hace nada de mal con los problemas de salud de los pobres;

también el profesorado ejerce el "cabildeo" con gran eficacia, y tal como ellos, las instituciones sociales de la clase media se han convertido en grupos de presión.

Las instituciones voluntarias, que tradicionalmente habían dependido de los aportes de la caridad privada, pronto advirtieron que era absurdo seguir financiándose "al detalle", contribución por contribución, si podían obtener millones de dólares a través del gobierno. Además, los fondos fiscales no cubren sólo la entrega del servicio específico, sino que también alcanza para los gastos generales de la institución, como la construcción de un nuevo edificio, el salario del presidente y las cuentas de calefacción. Todas las organizaciones voluntarias de Estados Unidos, con excepción de la Iglesia, se han transformado en verdaderas sucursales del gobierno, dependen de él y se acomodan rápidamente a las corrientes políticas del momento, suscribiendo cualquier cambio en los programas de acuerdo a los dictados de turno.

Todas estas organizaciones, por cierto, ejercen vigorosa presión a favor de sus programas. Cuando fui Consejero General del Departamento de Administración y Planificación, durante el gobierno de Ronald Reagan, no dejaba de asombrarme el ver que miembros del directorio de alguna de esas instituciones abogaban en forma mucho más vehemente por la aprobación de programas claramente ineficientes que por sus negocios particulares. Pero como esto se hace "por los pobres", es probable que se sienta algún tipo de derecho divino para presionar sin límites. Y las asociaciones que necesitan este dinero para seguir funcionando, y seguir lucrando, no descansan hasta que se les extiende su cheque "para los pobres". No deja de ser irónico que en los Estados Unidos no haya en el área social ninguna asociación independiente, ni un solo modelo competitivo.

Aunque sí hay una excepción. Argumentando razones constitucionales —se suele señalar que la Carta norteamericana establece en su articulado un muro entre la Iglesia y el Estado—, los sectores de izquierda, que en los Estados Unidos tienden a ser particularmente hostiles respecto de la religión organizada, han conseguido impedir que el gobierno transfiera fondos a las instituciones de Iglesia para que ellas puedan financiar los programas sociales que promueven. La izquierda, en efecto, ha sido muy eficaz en impedir, por ejemplo, que la Iglesia Católica pueda acceder a alguna subvención fiscal para sus programas sociales. La ironía de ello está en que la Iglesia Católica es la única institución que ha sido capaz de desarrollar modelos exitosos de bienestar social para los más pobres sobre la base de un manejo eficiente de los costos. Los colegios católicos, por ejemplo, con menos de la mitad del presupuesto de las escuelas públicas, obtienen resultados notablemente superiores en el desempeño académico de sus alumnos. El éxito obtenido les ha llevado a

promover el sistema de bonos (*vouchers*) como una manera de romper el monopolio del sector público en materia educacional.

Permítanme hacer una referencia a la experiencia económica chilena. Tras la interrupción, años atrás, de la ayuda proveniente de Estados Unidos y de otros países, Chile debió valerse por sí mismo, y los resultados de su gestión económica fueron excelentes. Análogamente, la Iglesia Católica en Estados Unidos, como no puede optar a fondos fiscales, se ha visto obligada a desarrollar modelos educacionales eficientes y flexibles, y ha mostrado una senda alternativa a los temibles programas del sistema público.

### **Ventajas tributarias**

¿Qué camino debiera seguir Chile en materia de política social? Es muy probable que se esté considerando establecer algún sistema basado en asignación a la demanda vía vouchers. Yo me cuento entre los enemigos frontales de éstos, y pienso que con ellos hay que tener extrema reserva. Incluso si el dinero se asigna indirectamente a las organizaciones voluntarias, proporcionando vouchers para solventar los gastos en los ámbitos de la educación y la salud, se tiende a producir el mismo fenómeno que observamos en Estados Unidos: las organizaciones médicas y los sindicatos de profesores estarán continuamente presionando para que el sector público aumente sus contribuciones.

Hay otra alternativa para financiar estos programas, sin embargo, que debiera explorarse más. Se trata de las rebajas de impuestos por concepto de donaciones. Tengo entendido que la reforma tributaria que se introdujo en Chile recientemente contempla esa posibilidad y, además, el crédito tributario. El problema, me parece, es que sólo pueden hacer uso de tales mecanismos las sociedades, y la tasa marginal para éstas es de apenas un 15%. Con esa tasa tan baja es improbable que el sector privado pueda transformarse en una fuente de financiamiento de programas de salud o de bienestar social realmente privados, competitivos, eficientes y diferentes, en aquellas localidades del país que tanto los necesitan. La nueva ley tributaria establece, por otro lado, un impuesto personal de hasta 50%. Pienso que convendría extender las rebajas tributarias a las personas que efectúan donaciones de caridad, como se ha hecho en los Estados Unidos. No obstante, con el altísimo nivel de impuestos que se paga en Chile, habría que proponer incentivos adicionales para que se puedan obtener donaciones tan importantes como las que se hacen en mi país.

El objetivo principal, reitero, no es dar simplemente dinero a los pobres. Lo importante es poner a disposición de la población más necesitada programas que no estén atados a los procesos políticos, sino que constituyan

medios efectivos e independientes de asistencia social. Es necesario dar al sector privado la posibilidad de crear instituciones competitivas en la provisión de servicios sociales. El gobierno, de esta manera, se esforzará también en mejorar la eficiencia de sus programas, y de esa manera se podrá ofrecer una verdadera esperanza a los pobres de Chile.

Podría suceder que algunas organizaciones de caridad que dependen de las donaciones se conviertan en enemigos de la reducción del impuesto personal, pensando en que verán con ello reducidos los montos a obtener. Ocurrió en Estados Unidos. Pero si la tasa de impuesto es del 50%, la donación equivale a 50 centavos de pago al fisco. Si ésta se reduce al 20%, entonces se pagarán 80 centavos sobre un dólar, y no los antiguos 50. Con todo, esto refleja claramente cómo el sector sin fines de lucro en Estados Unidos se ha convertido en un brazo más del Estado, y apoya el crecimiento del sector público. Es más, no es raro escuchar en reuniones de instituciones de beneficencia un comentario como éste: "Dios mío, ahora que el gobierno se propone bajar las tasas de los impuestos deberemos confiar exclusivamente en el genuino impulso filantrópico de los americanos". Sin embargo, la experiencia demuestra que después de reducir las tasas de los impuestos, las donaciones aumentan sustancialmente; las personas se sienten más ricas y están dispuestas a ser más generosas. Es decir, el "impulso filantrópico" existe, y el riesgo de que las donaciones disminuyan al bajar los impuestos es mínimo. Al parecer, la generosidad es un hábito que produce adicción. En Estados Unidos, hasta las personas de más bajos ingresos hacen aportes para diversas organizaciones de beneficencia mediante descuentos por planilla.

Quisiera señalar algunos aspectos adicionales sobre las organizaciones voluntarias. Varios estudiosos de la sociedad norteamericana han observado que una de las cosas que contribuyen poderosamente a la calidad de vida en mi país es la existencia de una cantidad enorme de asociaciones voluntarias, a las que las personas entregan parte importante de sus vidas y de sus empeños. Ellas representan una alternativa de realización personal, si puedo decirlo así, a la que pudiera obtenerse a través del éxito en las actividades económicas y el poder político. Una de las maldiciones del mundo moderno es que las personas sólo parecen sentirse exitosas cuando han alcanzado un cierto nivel de riqueza o poder. Pero también hay fe en Dios en los Estados Unidos, como lo prueban las múltiples organizaciones voluntarias —desde las ligas religiosas a los hospitales de beneficencia— que proliferan en las pequeñas comunidades y ciudades. Muchas de ellas, sin embargo, han quedado subsumidas en el sector público, como señalaba antes, a raíz del financiamiento fiscal que se les ha proporcionado en los últimos tiempos.

Los mejores esquemas para entregar bienestar social se observaron en el siglo XIX y durante éste, entre los años cincuenta y sesenta, cuando hubo una expansión de las organizaciones voluntarias y las personas experimentaban especial satisfacción en la entrega al prójimo. Era una época en la que no operaba un sector público politizado que tendiera a la monopolización del proceso y que —según mi opinión— siempre ofrece menor esperanza, menores oportunidades y perversos incentivos a los pobres.

El fracaso chileno sería profundo y trágico, después de haber logrado tantos logros en otras áreas, si el compromiso con los pobres llegase a medirse por el tamaño del presupuesto nacional para el sector social. Si sucediera así, antes que favorecer a los pobres se habrá creado un mecanismo de asociación política fatal entre la economía y la lucha incesante de los distintos grupos de presión por adjudicarse para sí, en forma permanente, pedazos de la torta. Pienso que es necesario hacer un esfuerzo muy tenaz, en cambio, por fomentar la noción de caridad privada y las organizaciones voluntarias. La imagen que tengo en mente, claro está, no es la de personas con guantes blancos visitando a los pobres una vez por semana.

Por último, quisiera reiterar que así como Chile necesita de un sector público y de un mercado, también precisa de un vibrante sector independiente que compita con el Estado en el campo del bienestar social. Chile debiera acostumbrarse a la idea de contar en esta área con un sector privado tan eficiente como el comercial. Entonces, retomando el tema de política tributaria, creo que se les debe dar prioridad a las rebajas de impuestos por concepto de donaciones, especialmente en el caso de existir tasas tan altas como las del 50%. La otra alternativa es reducir esa tasa al 10%, y eliminar las rebajas tributarias. Pero si ellas se mantienen altas, luchen por la rebaja. Creo que los frutos de ese esfuerzo son más grandes que lo imaginado, sobre todo en el caso de personas que se preocupan por el destino de sus pobres, por la salud política del país y por el futuro.

## LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE LOS AÑOS 1990 Y 1993

*Manuel Marfán*

Quisiera, primeramente, agradecer al Centro de Estudios Públicos la invitación a participar en este seminario. Iniciaré mi presentación con unas breves palabras acerca del rol de los impuestos y, a continuación, me referiré al contexto y los objetivos de las reformas tributarias efectuadas en los años 1990 y 1993.



Cuando se examina cada impuesto en sí, por separado, con el fin de esclarecer sus posibles efectos, la conclusión habitual es que ese impuesto introduce distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos. El impuesto a las utilidades afecta la rentabilidad de la inversión; el impuesto a los ingresos personales puede alterar la predisposición de las personas a esforzarse por generar un ingreso o un ahorro; incluso el impuesto al valor agregado es distorsionador, si se lo analiza en un ejercicio de optimización económica, ya que encarece el costo del factor trabajo. Y así sucesivamente con otros impuestos. Por lo tanto, cuando la política tributaria es mirada de esta manera, se suele concluir que hay que reducir impuestos.

Sin embargo, hay otra distorsión tanto o más importante que puede introducir una mala política tributaria, a saber, el ser incapaz de financiar los gastos del Estado. Llama la atención que en la década de 1980, América Latina era, entre los continentes poblados, el que tenía estadísticas de carga tributaria más baja en el mundo. Más baja obviamente que la de los continentes que agrupan a los países desarrollados, pero también menor que la del promedio de África y de Asia. Con todo, se tenía la impresión de que América Latina era la región donde el Estado era más grande, más fuerte, más arbitrario y más discrecional.

Mi hipótesis es que hay una relación entre esas dos percepciones aparentemente contradictorias entre sí. En las economías donde los impuestos no logran financiar un gasto público que permita mantener y preservar la paz social, la variable de ajuste no es el gasto, sino que alguna otra forma de intervención del Estado, más discrecional y más distorsionadora. Y ese es el origen más frecuente de los déficit fiscales y de las regulaciones excesivas que se introducen con el propósito de suplir lo que no es capaz de dar un financiamiento explícito de los gastos públicos. También es el origen de la manipulación sistemática de los precios para producir algún efecto redistributivo, ya sea a los consumidores o bien a ciertos productores, dependiendo de qué mercado se trata y a qué nivel se está fijando cada precio administrado. Al final de cuentas, no es extraño que en los países donde mejor funciona la economía de mercado, con menos distorsiones como las señaladas, la recaudación es más bien elevada.

### **Estabilidad económica y paz social**

Nuestro análisis inicial, impuesto por impuesto, tiene un límite hasta el que puede llegar. Hay un mínimo, en efecto, respecto de cuán bajos pueden ser los impuestos, determinado por el ingreso que le permita al Estado conciliar paz social con estabilidad económica. ¿Cuánto es ese mínimo? Es difícil de establecer, pero existe. Lo que sí sabemos, a partir de otras experiencias, es que este mínimo se modifica dependiendo de las situaciones políticas que viven los países. Éstos experimentan normalmente cambios políticos bruscos que generan nuevas demandas para la acción del Estado o develan otras aspiraciones que antes no se habían expresado, y que, en la ausencia de recursos suficientes, presionan para la aparición de distorsiones.

Ése fue claramente el caso de las transiciones a la democracia anteriores a la nuestra que hubo en la región, y que no dieron cuenta de este punto. Es nítidamente el caso de muchos de los desequilibrios fiscales que vemos hoy en las economías de Europa del este. También es el caso de Alemania, donde la reunificación ha generado una tensión fiscal difícil de resolver con los ingresos tributarios previos a ese cambio político.

Es en ese contexto, entonces, que cabe situar la reforma tributaria del año 1990, cuando el país afrontaba una transición política. Una transición en la que se percibía que los ingresos que generaba el sistema tributario no eran capaces, en la nueva situación política, de preservar simultáneamente la paz social y la estabilidad económica. Dos objetivos muy preciados en el Chile actual y que no son de carácter partidista, en el sentido de ser patrimonio de una posición política y no de otras.

Por ello, en realidad, fue posible construir un amplio acuerdo tributario, con una relación directa con el momento histórico que se vivía, y que resulta difícil de explicar a observadores extranjeros. Prácticamente en ningún país democrático la oposición y el gobierno son capaces de acordar una reforma tributaria que eleve los impuestos. Lo que vemos hoy en las naciones que enfrentan una tensión fiscal difícil es la incapacidad para resolver adecuadamente este punto. Lo que estaba en juego en Chile, sin embargo, trascendía los intereses del gobierno: lo que ocurriera en los primeros años de la transición marcaría por muchos años nuestra economía y nuestra política. No es extraño, entonces, que existiera la disposición a incurrir en ciertos sacrificios necesarios para preservar esa combinación de paz social y estabilidad económica.

La especial situación histórica de Chile —junto a una buena dosis de buena voluntad— hizo posible concurrir a un acuerdo político amplio entre el gobierno y el principal partido de la oposición. Y también, desde el punto de vista de observadores no partidarios, con un "no veto" —no necesariamente un

apoyo—, que es la actitud que a mi juicio tomó la Confederación de la Producción y el Comercio en ese momento. Ese acuerdo amplio tenía por finalidad dotar al sector público del financiamiento para introducir programas sociales, los que también fueron producto de un acuerdo, en este caso, entre el gobierno y las agrupaciones de empresarios y trabajadores.

La reforma de 1990, en consecuencia, tuvo como principal propósito dotar al Estado de los recursos para financiar un programa social que permitiera conciliar la estabilidad económica y la paz social, dos importantes ingredientes para mantener una trayectoria de crecimiento alto y sostenido, sin incertidumbres ni amenazas.

El gobierno contaba con el apoyo mínimo necesario para aprobar una reforma tributaria por mayoría simple. Sin embargo, se buscó explícitamente un acuerdo mayor, de manera que la reforma fuera aprobada por una amplia mayoría en el Parlamento. El propósito fue darle estabilidad y credibilidad futura al acuerdo tributario y a la reforma.

### **Reforma tributaria de 1990**

La reforma de 1990, en consecuencia, fue básicamente un aumento de impuestos. Al momento de iniciarse los estudios técnicos se decidió introducir pocas modificaciones sustantivas en vez de una infinidad de reformas pequeñas, de aumentos pequeños. El proyecto de ley resultante situó a los tres principales impuestos —al valor agregado, a las utilidades de las empresas y a los ingresos personales— en un nivel a mitad de camino entre los vigentes el año 1983 y los vigentes el año 1989. En 1983 la tasa del IVA era de 20% y en 1989 de 16%: se situó, entonces, en 18%. Antes de la reforma de 1984 los impuestos a las utilidades de las empresas estaban, dependiendo de la empresa, en el rango del 40% al 50%, y en 1989 estaban virtualmente en 0%, como consecuencia del cambio a base retirada introducido ese año. La reforma situó el Impuesto de Primera Categoría en 15%. A la vez, el impuesto a las personas quedó en tasas y tramos a un nivel intermedio entre los esquemas de esos dos años. Es decir, también se estaba proponiendo un aumento de impuesto, pero a niveles que habían sido conocidos en la historia reciente del país.

Fue una reforma equilibrada, porque al elevar esos impuestos, todos los contribuyentes terminaron pagando algo más, aunque los sectores de mayores ingresos fueron afectados en mayor medida, y había una contrapartida clara y explícita de financiar un programa social conocido.

Junto con elevar los impuestos señalados, la reforma introdujo cambios más estructurales en el sistema tributario, destinados a superar vacíos legales

que daban lugar no sólo a distorsiones en el proceso de decisiones económicas, sino que también a elusión de impuestos. Esto es, al uso de esos vacíos para reducir el pago de impuestos. El cambio más importante en este plano fue la modificación de las rentas presuntas de la agricultura, la minería y el transporte de carga terrestre. Pero además se introdujeron modificaciones para cerrar o reducir otros vacíos legales, con el propósito explícito de que el alza de impuestos redundara en un aumento efectivo de la recaudación.

La reforma de 1990 también estableció un sistema novedoso de crédito a la inversión para la pequeña y mediana empresa, y una ley de donaciones para fines culturales y artísticos, conocida como la ley Valdés. En términos muy simples, esa es la reforma de 1990.

¿Qué es lo que no se hizo? Esta es una pregunta relevante porque refleja elementos de criterio que se tuvieron en cuenta. Llama la atención, por ejemplo, que en la discusión pública que hubo en ese entonces no se propuso subir los impuestos a las inversiones extranjeras. Tampoco fue parte relevante de la discusión subir los aranceles como una forma de recaudar más. Es decir, no hubo propuestas para que la mayor recaudación buscada se hiciera atentando en contra del carácter abierto de nuestra economía. Tampoco se modificó el sistema de tributación básico de las empresas, en el sentido de que las utilidades que no fueran retiradas quedaban con los impuestos personales pendientes. Esto es, se mantuvo el estímulo para que el financiamiento de las empresas fuera a través de la reinversión de utilidades y no a través de endeudamiento, como lo había sido en nuestro sistema tributario hasta el año 1983.

Un elemento adicional a los ya mencionados fue al compromiso político por una estabilidad tributaria durante un período de cuatro años. Es decir, el gobierno se comprometió a no introducir modificaciones de fondo en el sistema durante los cuatro años de su administración.

Un punto que fue muy debatido, no cuando se concurrió al acuerdo sino que en la discusión en el Congreso, fue si ese aumento de la recaudación, que se estimó en dos puntos del producto, debía ser permanente o debía tener un componente transitorio. Finalmente, se decidió legislar introduciendo un aumento transitorio de impuestos, postergando así la discusión respecto de la estructura tributaria que debía regir de manera permanente en el país. Me tocó participar en las discusiones en el Congreso y soy testigo de que ese fue el espíritu con que se legisló, así como de que había conciencia que era imposible mantener la estabilidad económica si todos esos impuestos bajaban bruscamente el año 1994.

En consecuencia, la reforma de 1990 dejó pendiente el tema de la estructura tributaria permanente que debía regir en la economía. Por ello, durante estos cuatro años el gobierno acumuló una serie de temas en materia

tributaria que no fueron introducidos en la discusión legislativa, porque existía incertidumbre respecto de cuál iba a ser el nivel de financiamiento del gobierno a contar de 1994 en adelante.

### Reforma tributaria de 1993

El acuerdo tributario suscrito en 1993 se inició con conversaciones del gobierno con la Confederación de la Producción y el Comercio, y posteriormente prosiguió a nivel político, entre el gobierno, los parlamentarios de la Concertación y el partido Renovación Nacional. Dicho acuerdo surgió de la coincidencia de opinión en cuanto a que una rebaja brusca de impuestos en 1994 no era sostenible, pues con ello se incurriría en un déficit fiscal y, por lo tanto, en una amenaza contra la estabilidad económica.

Se concurre, en consecuencia, al acuerdo tributario de este año (que no voy a describir detalladamente aquí), que establece una rebaja gradual de impuestos entre 1994 y 1997 en dos de los tres impuestos cuyas tasas quedaron pendientes: impuesto al valor agregado e impuestos a los ingresos de las personas naturales. En términos de recaudación, esto significa que durante los próximos cuatro años los ingresos tributarios del sector público crecerán a un ritmo menor al de la economía. El sector público dispondrá, en la medida que se mantenga un crecimiento elevado, de mayores ingresos cada año, pero a una tasa de crecimiento inferior a la del producto. El acuerdo tributario hace explícita esta restricción, estableciendo un techo al crecimiento del gasto público. Establece también un compromiso de estabilidad —en el sentido de predictibilidad— en los principales impuestos por un período de cuatro años. Este compromiso fue refrendado por los en ese entonces candidatos presidenciales o pre-candidatos de las fuerzas que concurrían a ese acuerdo político, don Manuel Feliú, por parte de Renovación Nacional, y don Eduardo Frei, por la Concertación. Ambos plantearon que si fueran elegidos Presidente de la República respetarían el acuerdo durante los cuatro años de su vigencia.

Un aspecto sobresaliente del acuerdo alcanzado es que, al despejarse la incertidumbre respecto de la estructura tributaria permanente, abrió la posibilidad de innovar en una serie de otros aspectos interesantes que, más que modificaciones en las tasas, constituyen reformas estructurales del sistema tributario. Esas modificaciones favorecen una mayor y mejor inserción en la economía mundial, tanto a través de la eliminación o reducción, dependiendo del caso, de la doble tributación que genera la renta de inversiones de chilenos en el exterior y la exportación de algunos servicios intensivos en conocimiento y tecnología, como también por la reducción en Chile de los impuestos que

gravan esas rentas del extranjero en Chile. Me refiero, específicamente, a los impuestos que gravan la tecnología y el conocimiento, impuestos sobre los derechos de uso de marcas, derechos de uso de patentes industriales, fórmulas, procesos químicos, asesorías técnicas, etc.

A la vez, el incentivo a la inversión de la pequeña y mediana empresa introducido en 1990 fue ampliado en esta reforma, dado que es un sistema simple que había funcionado con bastante éxito.

Se establecieron, además, premios tributarios a los aportes de empresas privadas para proyectos de educación provenientes de establecimientos administrados por instituciones sin fines de lucro. Al respecto, deseo aclarar al señor Horowitz que ese incentivo no depende de la tasa de impuestos que tengan las empresas, sino que del monto de impuestos que éstas deben pagar. También, aunque no constituye un tema de carácter tributario, se modificó el sistema de financiamiento compartido de los establecimientos educacionales, en el que se combinan ingresos por subvenciones del Estado con ingresos por aportes de las familias.

Finalmente, la reforma estableció un novedoso incentivo —no conozco uno similar en otros países— para estimular el ahorro personal y familiar a través de un esquema que elimina, en lo básico, las distorsiones del sistema tributario sobre la rentabilidad del ahorro mediante la postergación de impuestos. Es decir, el valor presente del incentivo equivale a los impuestos por pagar por la rentabilidad del ahorro y, por consiguiente, la rentabilidad antes y después de impuestos de las inversiones elegibles en este incentivo es, exactamente, la misma. La razón para introducirlo a nivel del ahorro de las personas y familias estriba en la percepción de que la contribución al ahorro nacional proveniente de ese segmento de la población ha sido insuficiente. El extraordinario aumento del ahorro nacional durante los últimos años se explica por la mayor contribución del ahorro público, del ahorro de las empresas del sector privado, por un mayor ahorro institucional, pero no por una mayor contribución de las personas y familias, las que reciben todo tipo de señales para endeudarse y consumir, en ausencia de elementos institucionales que premien la frugalidad y el ahorro. Esta reforma corrige esta omisión con un esquema de incentivos que premia el ahorro efectivo y castiga tributariamente las operaciones especulativas calzadas destinadas a la pura y simple elusión de impuestos.

Un elemento que quisiera reiterar y destacar es la capacidad que tuvo este país en 1990 y también tres años después, en un año de elecciones presidencial y parlamentaria, para suscribir un acuerdo entre el gobierno y una parte importante de la oposición en un tema que hoy tiene entrampadas a otras economías. Se trata de un país que es capaz de ponerse de acuerdo en cómo conciliar una determinada estructura tributaria con una determinada evolución del gasto del sector público.

Algunos de los criterios técnicos utilizados en el diseño de las reformas de 1990 y 1993 fueron los siguientes: ampliar las bases de los principales impuestos eliminando excepciones y exenciones, lo cual, de paso, fortalece la equidad horizontal del sistema; reducir y eliminar problemas de doble tributación, por ser ésta injusta y distorsionadora; y avanzar hacia una mayor simplicidad del sistema evitando casos excepcionales y homogenizando los incentivos.

En otro plano, se buscaron a la vez elementos de consenso que permitieran acuerdos amplios con el fin de garantizar la estabilidad y predictibilidad en materias tributarias hacia el futuro. La búsqueda y el logro de estos acuerdos amplios hacen viables las reformas que pueden, por una parte, conciliar paz social con estabilidad económica, y, por otra, aprovechar los consensos que facilitan el avance hacia una mejor inserción en la economía internacional, que premian el ahorro, los aportes a la educación, etc. En realidad, la reforma de 1993 hizo posible dar importantes pasos en temas que hoy generan un consenso vasto en nuestro país.

### **La agenda tributaria hacia el futuro**

¿Cuáles son los temas tributarios que quedan hacia futuro? Es evidente que si hay un acuerdo que establece una predictibilidad tributaria para los próximos cuatro años, aparece una agenda bastante corta y breve de lo que se puede hacer en ese horizonte. Sin embargo, hay elementos que son, a mi juicio, interesantes de señalar.

Primero, la introducción de instrumentos fiscales que permitan garantizar una mejor estabilidad macroeconómica. Un tema que ha marcado la discusión económica reciente ha sido la dificultad que enfrenta la política fiscal para acompañar con la agilidad necesaria a la política monetaria, para mantener la estabilidad de los precios claves como las tasas de interés y el tipo de cambio real. Esto, a pesar del enorme aumento del ahorro del sector público, que en la práctica ha significado que en años de extraordinaria bonanza dicho sector haya ahorrado el 100% de esa bonanza e incluso más. Y, aún así, existe la percepción de que difícilmente se podía avanzar más por rigideces de la política fiscal. Hay que recordar que una ley de presupuestos establece compromisos para la política fiscal que sólo excepcionalmente se pueden quebrar o romper. Una excepción durante este período ocurrió en 1990, cuando se redujo el programa de gastos en un 5% ante la coyuntura amenazante de la crisis del petróleo que se vivió en ese entonces. Otra excepción fue la rebaja de la proyección de la inflación a un 13% en 1992, la que era de 15% en la ley de

presupuesto original. Ello implicó una rebaja en los límites de gasto nominal de ese año. Sin embargo, en la reforma tributaria de 1993 se introdujo un elemento interesante de discutir. Se trata de la facultad concedida al Presidente de la República, por el período 1996-1997, para que, dependiendo de las condiciones macroeconómicas, pueda alterar en un punto la tasa del IVA, ya sea subiéndola o rebajándola en cada uno de esos dos años. Esta facultad permitirá probar la flexibilidad que generaría el dotar a la política fiscal de un instrumento para el manejo de la demanda agregada que permita acompañar de mejor forma a la política macroeconómica y, de esa manera, garantizar la estabilidad en la inflación, en el crecimiento, y la estabilidad también en los precios relativos claves de esta economía.

Una segunda área interesante se relaciona con el hecho de que la economía chilena está invirtiendo crecientemente en el exterior y exportando productos con más contenido de conocimiento y tecnología. Junto con ello, está comenzando a surgir el tema del sistema tributario que tenían las economías más desarrolladas a comienzos de los años sesenta, vinculado a la doble tributación internacional. La reforma de 1990 avanzó unilateralmente de manera importante en este tema. Pero está pendiente el diseño de una estrategia respecto de la suscripción de tratados bilaterales de doble tributación, tanto con economías más desarrolladas como —y especialmente— con economías de igual o menor nivel de desarrollo que la nuestra. En mi opinión, hay aquí un área pendiente que debe ser abordada agresivamente en el futuro.

Tercero, el sistema tributario chileno todavía mantiene impuestos engorrosos, en los cuales prevalecen complicaciones para el contribuyente y también para la administración del Servicio de Impuestos Internos, y algunos impuestos menores que a mi juicio ya no se justifican. En este terreno es posible seguir progresando en la simplificación del sistema tributario.

Finalmente, hay mucho que hacer aún para mejorar la administración del sistema tributario y lograr un mayor cumplimiento tributario, especialmente del impuesto a la renta.

#### LAS TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS EN CHILE DURANTE LOS AÑOS NOVENTA: UN ANÁLISIS CRÍTICO

*Bernardo Fontaine*

En primer lugar quiero agradecer al Centro de Estudios Públicos la posibilidad de compartir esta mesa con tan connotados especialistas, con el fin de analizar las reformas tributarias efectuadas recientemente en Chile. Por las



razones que expondré a continuación, efectivamente soy un opositor a buena parte del sistema tributario vigente en nuestro país y de las reformas que se han aplicado en los últimos años. Esta oposición, por cierto, se vuelve franca enemistad cuando llega abril y hay que pagar los impuestos. En mi exposición intentaré resumir brevemente cuáles han sido las tendencias que han gobernado las reformas impulsadas por el actual gobierno en esta materia y luego esbozaré cómo podemos mejorar nuestro sistema tributario en los próximos años.

### Las reformas tributarias de 1990 y 1993

Dos tendencias, básicamente, han marcado las reformas tributarias de los años 1990 y 1993 en Chile. La primera de ellas es el aumento de los impuestos y la mantención de altos tributos para financiar una acelerada expansión del gasto público. Así, en lo que constituye un quiebre de la tendencia prevaleciente en los años anteriores al período analizado, el IVA se elevó de 16% a 18%, y se aumentaron los impuestos a la renta de las personas —por la vía de incrementar las tasas marginales y acortar los tramos afectos a las distintas tasas marginales—, lo que ha significado alzas de impuestos entre un 11% y 53%, según sea el nivel de ingresos de cada contribuyente. También se han establecido mayores impuestos a la renta de las empresas, que antes eran de 10%, según el caso, elevándolos a un 15% y ampliando a la vez la base imponible, y se han fijado mayores impuestos a los combustibles. En definitiva, el único elemento discordante de esta continua alza fue la baja en los aranceles.

La segunda tendencia que ha prevalecido en la política tributaria en los años noventa es la de reducir los incentivos al ahorro que existían en la anterior ley de la renta. Primero, para el caso de las empresas, y, luego, en la reforma de 1993, se intentó también reducir o eliminar los incentivos al ahorro personal, iniciativa que afortunadamente no prosperó plenamente. Cabe señalar en este respecto que la reforma tributaria del año 1984 buscó fomentar el ahorro de las empresas gravando menos las utilidades que el empresario ahorra y reinvertía en la empresa y gravando más aquellas que eran retiradas. En particular, en 1989, las utilidades reinvertidas no pagaban impuestos a la renta. En la reforma de 1990 se procedió a gravar con un 15% de impuesto tanto las utilidades retenidas como las reinvertidas, es decir ahorradas, eliminando en buena medi-

da el sesgo pro ahorro de la anterior ley de la renta. En 1993 se mantuvo esta estructura.

Naturalmente, lo anterior debe de haber resentido el crecimiento del ahorro. En estos últimos años el ahorro ha seguido siendo elevado, comparado con las cifras históricas chilenas, pero no todo lo que debería. Las nuevas cuentas nacionales recientemente publicadas muestran que el ahorro interno, como porcentaje del producto interno, ha bajado de un 30% a algo menos que un 26%. Más allá de los números, la mejor prueba del insuficiente crecimiento del ahorro es el alza de la tasa de interés que todos hemos podido observar en estos años. Quizás otros factores también hayan influido en este menor crecimiento del ahorro o en esta falta de aumento del ahorro, según sea la forma en que se lo mida. Pero todo pareciera indicar que estas reformas van a terminar costando bastante caro en términos de las posibilidades de crecimiento futuro del país.

Las reformas de 1990 y 1993, cuyos proyectos estuvieron marcados por las dos tendencias señaladas, fueron aprobadas tras difíciles negociaciones entre el gobierno y la oposición. Como en toda negociación, cada parte tuvo que ceder en alguno de los aspectos para obtener otros. En general, el gobierno se aseguró importantes recursos para financiar su expansión fiscal. En mi opinión, la oposición cedió en la mayoría de los puntos en la primera reforma, y en la segunda logró impedir nuevas alzas de impuestos así como mantener parcialmente los incentivos al ahorro personal existentes en la ley. En esta segunda reforma se incorporaron también elementos positivos, como el mecanismo de incentivo a las donaciones a establecimientos educacionales.

Subyacente a estos aumentos de los impuestos está la noción de que el incremento del gasto fiscal es indispensable para eliminar o disminuir las carencias sociales que había en Chile. Se prefirió entonces esta vía, la de aumentar el gasto fiscal, a los enfoques alternativos para superar la pobreza basados, antes bien, en el crecimiento económico, en la focalización del gasto social y en la búsqueda de la eficiencia estatal. Durante cuatro años el fisco aumentó su gasto, y lo sigue aumentando en términos reales a niveles del 8,1% anual, sin que se aprecien mejoras sustantivas en los servicios sociales. Bien saben los enfermos, los estudiantes o sus apoderados, los trabajadores de la salud que están en huelga y los profesores que acaban de estarlo, que los servicios de ayuda social, en definitiva, no han mejorado en la medida que uno esperaba con el aumento enorme de recursos que el gobierno les ha asignado. Sólo en el caso de la salud el presupuesto se ha duplicado. Al parecer, el solo incremento de los recursos no ha resultado ser la "gran solución". Es cierto que la pobreza se ha reducido, pero en ello también ha jugado un papel importante el crecimiento económico y el alza de los salarios. Como veremos más adelan-

te, estos mayores impuestos han reducido el ahorro y, con ello, han frenado el crecimiento de la economía que es tanto más necesario para superar la pobreza. Desde el punto de vista técnico, la estructura tributaria vigente está lejos de constituir la estructura ideal.

### **Cómo mejorar el sistema tributario**

Quisiera mencionar algunos campos en los cuales creo que es necesario mejorar nuestra legislación impositiva. Todos ellos se refieren a la ley de la renta, que es la que ha sufrido más modificaciones en los últimos años.

El primero consiste en restablecer un impuesto a las empresas que fomente el ahorro de éstas, para así impulsar un mayor desarrollo económico. El segundo consiste en reducir significativamente el nivel de los impuestos personales, de manera que esos tributos no entorpezcan el desarrollo de la creatividad individual ni la movilidad social. Para ello es necesario establecer tasas marginales de impuesto inferiores a un 30% y tramos impositivos más amplios que los existentes. Sólo así podremos llegar a parecer al resto de Latinoamérica. Nuestros impuestos a la renta son altos, internacionalmente altos, porque nuestras tasas marginales son elevadas y nuestros tramos entre tasas marginales son muy estrechos. Más que una escala de impuestos, nosotros tenemos un tobogán que inexorablemente conduce al contribuyente al 50%, esto es, a la tasa máxima. Todavía más, nuestras bases imponibles también son más extensas y amplias que las internacionales. Con la reforma de 1993, en efecto, se reducirá gradualmente la escala de impuestos, de modo de alcanzar los niveles vigentes en 1989 recién el año 1995, con una tasa máxima del 45%. Pero esto es muy insuficiente. La escala actual tiene seis tramos antes de llegar a la tasa máxima de un 50%. Aumentos de hasta un 49% de los ingresos pueden llevar al contribuyente a pasar de una tasa de impuesto a otra más alta. Con ingresos brutos de \$ 1.600.000, se alcanza la tasa máxima del 50%.

Argentina, nación que ha pasado ahora a la vanguardia de la modernización económica, recientemente estableció impuestos personales con tramos más amplios y tasas marginales más bajas que las que tenemos en Chile. La tasa más alta en Argentina es 30%. Con el tiempo, a raíz de esta diferencia tributaria, es posible que los ejecutivos chilenos comiencen a sentir la tentación de emigrar a empresas argentinas, tan necesitadas hoy día de profesionales con experiencia en economías competitivas y en mercados internacionales. En particular, eso puede afectar seriamente la posibilidad de salir definitivamente del subdesarrollo. En general, los empresarios y los profesionales independientes pueden moderar sus impuestos personales mediante el expediente

de crear sociedades de inversión. Los empleados y los pequeños trabajadores independientes deben pagar los impuestos o evadirlos legal o ilegalmente. En nuestro país, en verdad, el impuesto a la renta es más un impuesto progresivo al trabajo que un impuesto al ingreso, en el caso de las personas. No se puede pretender justificar, sobre la base de un argumento redistributivo, la existencia de una escala de tributos tan gravosa en Chile.

Si la aplicación integral de estas proposiciones resulta ser demasiado radical, al menos habría que intentar avanzar en los siguientes aspectos:

1. Corregir los impuestos a las personas de manera que éstos incentiven el ahorro, especialmente en el caso de los empleados dependientes, que como ya decíamos no pueden crear sociedades y, por esa vía, asimilarse al sistema tributario de las empresas. Esto permitiría crear una conciencia de austeridad y, a la vez, tener un crecimiento más vigoroso y estable. *Los* incentivos que existen hoy son los que contempla el artículo 57 bis de la ley de la renta, recientemente modificado. Sin embargo, ellos son insuficientes y, a menudo, muy complicados. Creo que hay un enorme campo que avanzar todavía en ese sentido.

2. Es necesario incluir dentro de los impuestos personales un incentivo al gasto en educación, con el fin de fomentar la inversión en capital humano que efectúan los padres y hacer posible una mejoría en la calidad de la educación.

3. Es importante incorporar incentivos tributarios más amplios a las donaciones que efectúan las empresas o personas a organizaciones culturales, educacionales, sanitarias o de ayuda social, tal como indicaba el profesor Horowitz.

Las modificaciones tributarias que he planteado van a significar, claro está, menores recursos para el fisco. Pero esto no debe desanimarnos, pues si el país continúa creciendo a un 6% al año se dispondrá de recursos suficientes como para, al menos, disminuir el impuesto a la renta en la manera que señalé: en un tercio. Por otra parte, no parece ser indispensable seguir aumentando el gasto fiscal en un 8,1% anual. Por el contrario, lo que parece ser razonable es empezar a reducirlo.

Finalmente, las menores tasas de impuestos harán disminuir la evasión y el enorme gasto en contadores, abogados, energía y creatividad que se emplean para "arrancar" de los impuestos. No deja de ser absurdo que la mayoría de los profesionales chilenos estén obligados a constituir sociedades de inversión —que no tiene más socios que ellos mismos— para poder tributar en forma razonable.

Pienso que en los próximos cuatro años Chile debe retomar la senda de modernización —en la que tanto se ha avanzado en otros campos— en este tema tributario que ha ido quedando atrás.

## LOS IMPUESTOS Y EL DESARROLLO ECONÓMICO\*

*Alvin Rabushka*

Quisiera comenzar mi exposición acerca del rol que tienen los impuestos en el desarrollo económico con una breve alusión a ciertas características de los sistemas económicos basados en la oferta. A continuación, luego de comentar sucintamente las experiencias de los llamados cuatro tigres asiáticos —Hong Kong, Singapur, Taiwan y Corea— y algunos aspectos del sistema tributario chileno, me referiré a la conformación y aplicación de un modelo de tasa única de impuestos.

Las llamadas economías de oferta son sistemas que descansan, básicamente, en los incentivos. De ahí que factores tales como los ajustes de la balanzas de pagos, por ejemplo, tengan en este modelo menor importancia que la forma en que las personas responden frente a las oportunidades y, especialmente, la manera en que los sistemas tributarios incentivan o desincentivan esas oportunidades. En síntesis, el principio más importante de las economías basadas en la oferta —y al cual aludió el señor Marfán al inicio de su intervención— indica que si se grava un bien con un impuesto, se recibirá menor cantidad de ese bien; si se subsidia un producto, se obtendrá una mayor cantidad de ese producto; si se gravan las variables del trabajo, el ahorro y la inversión, las tres terminarán por contraerse; si se subsidian el desempleo, el bienestar y el consumo, los tres aumentarán. Pero, a mi juicio, la economía basada en la oferta tiene además otro principio fundamental, que no suele

ALVIN RABUSHKA. Ph. D. en Ciencia Política, Washington University. Senior Fellow de la Institución Hoover, Universidad de Stanford. Ha sido profesor en las universidades de Rochester (1968-1976) y Hong Kong (1973). Durante 1981 participó en la comisión de estudios sobre impuestos designada por el Presidente R. Reagan. Sus artículos han aparecido en el *Wall Street Journal*, *The New York Times*, *Fortune* y el *Jerusalem Post*. Es autor y coautor de varios libros relativos a los impuestos y el desarrollo económico, entre ellos cabe mencionar *The Tax Revolt*; *The Flat Tax*, *From Adam Smith to the Wealth of America*, *The New China* y *Toward Growth: A Blueprint for Economic Rebirth in Israel*.

\* Edición y traducción al castellano del Centro de Estudios Públicos

subrayarse suficientemente, y que se denomina libertad individual: es decir, el principio de que las personas puedan conservar la mayor parte de las ganancias que han obtenido. Porque el Estado, de hecho, no participa en el riesgo que asume cada persona en el proceso de generar sus ingresos, y, en consecuencia, no tiene por qué hacerse partícipe del resultado exitoso de las gestiones emprendidas por los agentes privados. Y menos hacerlo con intensidad creciente. En suma, la libertad y los impuestos son inversamente proporcionales, y es necesario que sean así considerados. Los tributos altos atentan contra la libertad; los tributos bajos, en cambio, la preservan.

El segundo comentario inicial que quisiera hacer se relaciona con lo que yo denomino "la magia de lo compuesto". Si se toma un número como regla aritmética, el 72 por ejemplo, y se divide la tasa anual de crecimiento por él, el resultado son los años que se requieren para duplicar la producción o el ingreso nacional. En otras palabras: si el producto de un país crece al 8% (utilizo este número porque los cuatro tigres asiáticos han tenido tasas de crecimientos del orden del 8 y 9% en los últimos 30 a 40 años), el tiempo que necesitará para duplicar su producto se reduce a una generación. Y esa es la historia, efectivamente, de los cuatro tigres asiáticos: mendigos convertidos en millonarios en unos pocos años.

Me referiré de inmediato a los países del sudeste asiático. Pero antes quisiera agregar a estas notas preliminares una última observación. Siempre que escucho la expresión "paz social", imagino a algunas personas prometiendo a otras su enriquecimiento futuro, a condición de elevar los impuestos para evitar problemas en el corto plazo. Este soborno es sumamente tentador. Sin embargo, es preciso calcular primero el valor real de lo que se está ofreciendo y su costo alternativo. Si este último fuera demasiado grande, se reducirá la tasa de crecimiento en el largo plazo y, por consiguiente, no habrá "enriquecimientos" de las personas en el futuro. Es decir, las mismas personas a las que se pretendía ayudar, vale decir, las más necesitadas, son las que se verán mayormente perjudicadas por esta doctrina de aumentar los impuestos para lograr la "paz social".

### Lecciones de los tigres asiáticos

Los ingresos per cápita de los cuatro tigres asiáticos, Hong Kong, Taiwan, Corea y Singapur, han experimentado incrementos notables en las últimas décadas. En 1949, el ingreso per cápita en Hong Kong era de US\$ 180, mientras este año llegará a los US\$ 18.000. El de Corea era sólo de US\$ 50 después de la guerra, y hoy llega a los US\$ 9.000. Son alzas extraordinarias.

Incluso si ese crecimiento bruto per cápita se expresa en cifras netas, los aumentos de ingreso por habitante son, a lo menos, de un 160% en una sola generación. Eso significa que cuando el niño que nace hoy cumpla 32 años, su ingreso será 16 veces más alto que el que tendría ahora. Es esta perspectiva de crecimiento, justamente, el factor más relevante que debemos considerar cuando analizamos el tema de los impuestos.

He estudiado con detenimiento los sistemas asiáticos. Durante el año 1986 me dediqué a reconstruir detalladamente la historia económica de esos cuatro países, con el fin de establecer la influencia de la herramienta tributaria en su desarrollo. Entrevisté a todos los ex ministros de la cartera de economía de la época, preguntándoles por las opciones que eran debatidas cuando ejercieron el cargo. Su misión consistía en diseñar un sistema tributario que maximizara la tasa de crecimiento, y como éste es el mismo proceso que Chile está viviendo desde 1989, me parece interesante señalar los principios que se aplicaron en esas naciones.

Uno de esos principios fue el de mantener una carga tributaria general relativamente baja. En cuanto al gasto público —un factor muy importante, por cierto—, éste se limitó a lo esencial, centrándose los recursos en programas cruciales de infraestructura y servicios a la población de menores ingresos. Este último es un ingrediente fundamental en el corto plazo, pues sólo así el financiamiento del Estado provendrá de los efectos de un mayor crecimiento y no de una mayor carga tributaria.

A la vez, en los cuatro tigres asiáticos se observan otras características muy interesantes, como los altos niveles de superávit fiscal, debido a que no pueden gastar rápidamente el dinero. La causa de este fenómeno estriba en lo que los economistas denominamos "elasticidad positiva". Cuando una economía está creciendo aumenta el número de personas que tributa; los ingresos fiscales, en consecuencia, también aumentan. Y, en general, lo hacen a una tasa más alta que la de los particulares. En Estados Unidos el impuesto sobre los ingresos llega al 1,6%, es decir, hay US\$ 16 de ingreso fiscal por cada US\$ 10 de crecimiento en el ingreso privado. De lo cual se desprende que tasas de crecimiento sostenidamente altas generan más dinero del que es capaz de utilizar el gobierno. Y los bajos impuestos, por su lado, contribuyen de manera significativa a alcanzar esas altas tasas de crecimiento.

Con todo, quisiera subrayar que, desde la perspectiva de la economía de los incentivos, lo más relevante no es el impuesto promedio sino la tasa marginal. Esto es, la tasa con que se grava el último dólar ganado, y no el promedio que se paga sobre la totalidad de los ingresos. Entre las naciones asiáticas, Ceylán, en 1986, operaba de acuerdo al principio de que sólo debía existir una tasa muy baja de impuesto directo; la que gravaba al capital no podía alejarse mucho del 0%, y todas las utilidades generadas por dividendos,

intereses o ganancias de capital debían eximirse de impuestos. Hong Kong también tenía una tasa única, de entre el 10% y el 15%. Y a pesar de que en los demás países se aplicaban tasas graduadas, la mayor sólo afectaba a los niveles muy altos de ingreso. Singapur, por ejemplo, redujo recientemente su tasa más alta del 40% al 30%, aunque ésta sólo afecta a los ingresos superiores a US\$ 400.000, es decir, al 1% de la población. En este último sector de la población, cabe señalar además, los ingresos de la gran mayoría provienen principalmente de fuentes de capital, las que están exentas de impuestos. El sistema tributario, como se puede apreciar, no contiene ningún elemento directo que pueda desincentivar el trabajo, el ahorro y la inversión.

A la vez, Hong Kong, Corea y Taiwan habían implementado una variedad de incentivos específicos. En la literatura económica existe un gran debate sobre la neutralidad tributaria y los incentivos selectivos. En mi opinión, el mejor sistema es el de tasas bajas y neutrales. Y cuando éstas son altas y estructuradas, hay múltiples formas de eliminarlas; entre ellas, derogar por un plazo definido el impuesto sobre la inversión; destinar el 100% a la investigación y el desarrollo; establecer que la devolución de impuestos se efectúe de acuerdo al porcentaje de producción exportada, y crear créditos tributarios sobre la inversión.

Claramente, los cuatro tigres asiáticos lograron su objetivo de diseñar un sistema tributario eficiente, en el que la tasa que afecta al ingreso por ganancias de capital se acerca virtualmente a cero y, con ello, promueve la formación de capital. En Singapur ésta llega al 40%, mientras en Taiwan, Corea y Hong Kong bordea el 30%. Por otro lado, estos países tampoco gravan el ingreso directo y más bien se inclinan por castigar el consumo. De esta forma, Taiwan exhibe una de las mejores distribuciones de ingresos en el mundo, y los otros tigres no lo hacen nada de mal. No se observa lo mismo, sin embargo, en aquellos países que han preferido aumentar sus impuestos con el fin de "mejorar la paz social". En suma, estos antecedentes demuestran que sólo con incentivos para el crecimiento, el trabajo y mejores salarios se puede alcanzar mayor justicia social. Aunque no resulte fácil, esa es la única vía que les permitirá a los países del Tercer Mundo desarrollarse e ingresar al Primer Mundo. La mayor parte de África está empobrecida, lo mismo sucede con un gran sector de Asia y algunos países de Latinoamérica. En contraste, los cuatro tigres asiáticos exhiben crecimientos extraordinarios. También se podría incluir en esta lista al sur de China, cuyo producto en los últimos 15 años ha crecido entre el 9% y 13% anual.

En algunos estudios comparativos he clasificado a los países en tres grupos de acuerdo a sus tasas marginales de impuestos, distinguiendo a la vez entre las naciones de umbral alto, medio y bajo, según el nivel de ingresos al



que las tasas medias afectan a la población. El resultado que se obtiene al combinar las dos variables es muy claro: países con altas tasas y umbral bajo experimentan un crecimiento muy lento, mientras que aquellos con bajas tasas de impuesto y umbral alto muestran un alto crecimiento del PGB. Por otra parte, aquellos con altas tasas de impuesto que, al mismo tiempo, tienen un umbral muy alto, crecen a niveles razonables. Si un país tiene una tasa del 45%, la cual, sin embargo, grava sólo a las personas con ingresos superiores a los US\$ 500.000, serán muy pocos los afectados por ella.

### **La estructura tributaria chilena**

El sistema tributario chileno da prioridad a los impuestos sobre el consumo. Ese énfasis es correcto, a mi juicio, porque hace que los gravámenes sobre el ingreso jueguen un rol menos importante dentro de la suma de los retornos fiscales, y sobre todo porque las tasas de los diversos tramos afectan a una fracción muy pequeña —tengo entendido que sólo al 10%— del PIB (Producto Interno Bruto). Esa cifra, que en Estados Unidos equivale a mucho dinero, tal vez haría comprensible intervenir en la formación de sociedades. Pero en Chile se trata de montos pequeños, por lo que me parecería del todo imprudente que se introdujesen esas intervenciones que distorsionan la economía y que se traducen en mayor evasión de impuestos, gastos innecesarios en abogados y contadores y transferencia de cuentas al extranjero.

El argumento de que las tasas de impuesto crecientes son importantes como herramienta de justicia social y de redistribución de ingresos se basa en supuestos enteramente equivocados. La mejor forma de distribuir el ingreso es asignando bien el presupuesto, y no aumentando sus entradas con un sistema graduado de impuestos a la renta. Pienso que en el largo plazo puede resultar más eficaz, por ejemplo, aumentar en dos puntos la tasa del IVA, destinar más dinero a los sectores más pobres y bajar el impuesto a la renta a un máximo de 15% o 20%. La legislación tributaria en Chile establece para los no residentes una tasa única del 20% sobre los ingresos brutos. Quizá habría que explorar más detenidamente la posibilidad de ampliar esa medida a la totalidad de los contribuyentes y eliminar simplemente el resto de los impuestos y las tasas diferenciadas.

### **Un sistema tributario ideal**

Un sistema tributario eficaz, en mi opinión, debe contener los siguientes elementos y criterios básicos. El primero de ellos es que los ingresos sólo se

pueden gravar una vez. En Estados Unidos, por cierto, la doble tributación es devastadora. El sistema impositivo chileno, en cambio, no opera tan mal en ese sentido, aunque el impuesto sobre ganancias de capital es un tributo doble. Porque cuando se gravan, por ejemplo, las ganancias provenientes de los dividendos de acciones, se está gravando el valor de un activo financiero que representa un título sobre las utilidades después de impuestos, de un negocio que ya ha debido tributar. Este problema, claro está, puede solucionarse fácilmente con la eliminación del impuesto sobre las ganancias de capital.

El segundo principio de una estructura tributaria ideal estriba en que todo ingreso es gravado por un impuesto único y bajo. Creo que graduar las tasas es perjudicial y discriminatorio. En Chile, de hecho, se viola diariamente el principio de los tramos. Cuando alguien va a comprar a un supermercado no extrae su formulario de declaración de renta y paga un IVA dependiendo de sus ingresos, sino que todos pagan exactamente el mismo IVA. La aplicación de este impuesto no discrimina entre diferentes tipos de personas. Además, todos están gravados por el mismo 7% para la salud y 10% del seguro social. Son impuestos únicos. La mayor parte del sistema tributario chileno, en efecto, se basa en impuestos únicos. Sin embargo, cuando se trata del impuesto a la renta, por alguna extraña razón nos sumergimos en un conflicto de tipo filosófico-social que nos lleva a discriminar entre personas más o menos exitosas económicamente.

El tercer principio consiste en establecer un umbral de renta mínimo sobre el cual se comienza a tributar. Es decir, habrá personas que estarán exentas de pagar impuestos mientras no mejoren sus niveles de ingreso. Una tasa marginal del 0% en el caso de niveles muy bajos de ingreso representa un estímulo a mejorar su posición económica, porque estas personas retienen el 100% del resultado de su trabajo.

Finalmente, el cuarto principio, que es violado sistemáticamente por todos los países, se relaciona con la simplicidad. Si éste se cumpliera, ni los abogados ni los contadores se inquietarían tanto al escuchar la palabra impuestos. El tamaño de una declaración de renta no debiera superar el de una postal o la mitad de una página. Desafortunadamente, es imposible lograr este objetivo si se introducen tasas distintas o permitimos algún tipo de deducción, porque el criterio de simplicidad se basa en la existencia de una tasa única.

El sistema ideal, en suma, contempla un solo impuesto. En esencia, es un impuesto al consumo o al flujo de caja de gastos: en cierto modo, un IVA envuelto en la forma de un impuesto a la renta. Pero, a diferencia del IVA, es visible, puede ser archivado, duele. Ahora bien, se precisan dos pequeños formularios para hacer la declaración de impuestos. En uno de ellos se deben resumir todos los ingresos brutos provenientes de las ventas, sea un empresario

independiente, una sociedad o una corporación. Luego se deben deducir tres tipos de costos: insumos, salarios e inversión. Los insumos —sean bienes, servicios o materiales— se deducen porque la persona o compañía que los vendió ya pagó impuestos sobre sus utilidades, y si no se descontaran estaríamos frente a un caso de doble tributación; además, es el costo normal de un negocio. También se deben deducir los sueldos, salarios y pensiones, los que se trasladan al otro formulario. Por último, se deben deducir las inversiones de capital, como compra de equipos, maquinarias y tierras.

Esta modalidad tributaria proporciona, en efecto, un poderoso incentivo para la inversión, y al mismo tiempo transforma el impuesto a la renta en uno sobre el consumo. Todos los años se eliminarán de la base tributaria los fondos destinados a reinversión, y si aceptamos que el PIB se compone de Consumo + Inversión (olvidemos por ahora al Fisco), al eliminar la inversión nos quedamos exclusivamente con el consumo. Además, como toda inversión persigue, en el fondo, un objetivo de ahorro, se puede considerar que también estamos eliminando este factor de la base tributaria. Sumando todos estos costos, y deduciendo luego los ingresos, se obtendría la base tributaria. En el caso de una compañía que está comenzando, podrá llevar esas pérdidas a la base tributaria del próximo año, aplicando una determinada tasa de interés. Y así sucesivamente hasta que la empresa genere utilidades.

En el caso de las personas, la situación se aclara con el formulario referido a los sueldos, salarios y pensiones que se habían deducido del formulario anterior. Sumados todos esos ingresos, dependiendo del estado civil, cantidad de hijos, etc., cada cual podrá acogerse a una determinada concesión que le permitirá no pagar impuestos si su ingreso es inferior a un umbral socialmente definido. Deducido lo anterior de los ingresos, el resultado se multiplicará por la tasa de impuesto. Eso es todo.

Este sistema, debe subrayarse, no considera un impuesto sobre las ganancias de capital. La razón de ello, en primer lugar, estriba en que las cuentas nacionales no incluyen en sus ingresos las ganancias de capital sobre activos financieros. Éstas representan más bien un traspaso de propiedad que una generación de riqueza. Es decir, si se grava el consumo basado en el PIB y además se gravan las ganancias de capital, se introducirá en el PIB un factor que no se considera normalmente en las cuentas nacionales. Al menos no en las de Estados Unidos. Puesto que los ingresos de las empresas están afectos a impuestos, si las utilidades aumentan, la recaudación del gobierno crecerá, naturalmente, en la proporción que corresponde según la tasa. Pero si además se gravara la consecuente apreciación del capital, estaríamos frente a un nuevo caso de doble tributación. ¿Y qué ocurre con los dividendos? Una vez que las empresas pagan sus impuestos a la renta, podrán disponer libremente del saldo.

Si pagan dividendos o intereses, lo harán sobre la utilidad después de impuestos. Sin embargo, no habrá una previsión que permita deducir los intereses. Un sistema de bajas tasas de impuesto directo y sin tributos sobre las ganancias de capital, aunque a primera vista pareciera favorece a los ricos, constituye en el largo plazo la política tributaria más eficaz para mejorar las condiciones de vida de todas las personas, como la experiencia de los tigres asiáticos así lo ha demostrado.

### COMENTARIOS

*Pregunta:* ¿Qué fue lo que motivó el cambio que se introdujo en la reforma tributaria de 1993 respecto del artículo 57 bis N° 2? Porque si bien el sistema que contemplaba dicho artículo, respecto de los depósitos a plazo, presentaba fallas (no exigía un financiamiento propio del contribuyente). Y en lo que se refiere a los incentivos del mercado de capitales, preveía un descuento de impuestos que se ha cambiado ahora por una postergación de impuestos. ¿Cuál es el motivo de estos cambios? ¿Cree usted que ellos van a incentivar la inversión de los particulares?

MANUEL MARFÁN: Intentaré responder en forma breve, pese a que se trata de un tema muy complejo. Cuando se discutió la reforma había una clara percepción entre los especialistas en política tributaria, cualquiera fuera su postura política, de que el artículo 57 bis era un mal incentivo al ahorro. No me refiero, claro está, a la percepción de los contribuyentes, quienes resultaban beneficiados por esa disposición que les permitía un menor pago de impuestos. Ese artículo contenía fallas técnicas claras, en el sentido que implicaba, como decimos los economistas, un efecto ingreso para el contribuyente y no un efecto sustitución, de cambio de precios relativos de rentabilidad intertemporal para el ahorro. Representaba un beneficio a la propiedad de determinados activos y no un beneficio al flujo, al ahorro, al esfuerzo por invertir en esos activos. Con ello, se incentivaban las operaciones calzadas que aprovechaban el beneficio fiscal sin que hubiera ahorro de por medio.

El nuevo sistema tiene la ventaja, en primer lugar, de que es general. Sustituye un incentivo que estaba destinado sólo a algunos instrumentos muy particulares, y en los cuales los contribuyentes invertían sólo por el beneficio tributario, pero no porque fueran atractivos en sí mismos. Se le ha sustituido, en consecuencia, por un sistema más general —aplicable a una mayor variedad de instrumentos de ahorro—, que avanza en la dirección de un impuesto al gasto, es decir, un impuesto que grava más a los contribuyentes mientras más gastan, y menos mientras menos gastan. Éste, por lo tanto, rebaja los impuestos cuando los contribuyentes ahorran y aumenta los impuestos cuando los contribuyentes deciden gastar ese ahorro.

Ahora bien, esa postergación de impuestos es rentable para el contribuyente. Porque si hacen bien los cálculos, el incentivo tiene el efecto de eliminar las distorsiones del sistema tributario sobre la rentabilidad de los activos. Voy a dar un ejemplo muy simple. Supongamos que una persona invierte 100. Luego, al cabo de unos años en los que le ha ido muy bien, retira 200, los 100 que invirtió y 100 de rentabilidad. Con el sistema anterior a la reforma, esos 100 de renta tenían que tributar de acuerdo al caso general. Hoy, con el nuevo esquema, a esa persona que invierte 100, le van a devolver algo de impuesto. A modo de ilustración, supongamos que le devolvieron 20, debido a que enfrenta una tasa media de impuestos del 20%. Si esos 20 que le devolvieron también los ahorra, es decir, si los usa como provisión para sus impuestos futuros, entonces en sus ahorros va a tener 120 inicialmente. Transcurridos algunos años, en lugar de tener 200 va a tener 240: los 200 que originalmente había ahorrado más los 20 de provisión que ahorró más su rentabilidad. Cuando él retire esos 200, le van a cobrar impuestos del 20%, es decir le van a cobrar 40, los que podrá pagar con lo que resultó de su provisión. En síntesis: ahorró 100 y retiró 200; se quedó con 200 con toda su rentabilidad sin pagar impuestos. Alguien podría decir que los 20 de la rentabilidad que obtuvo por la provisión también van a pagar impuestos. Pero, lo que ahorró como provisión también se puede acoger al beneficio, y también le van a devolver un cheque, suma que a su vez podrá ahorrarla. El efecto práctico es que la rentabilidad antes de impuestos y después de impuestos es exactamente la misma. Y, a mi juicio, eso es lo que se debiera perseguir desde el punto de vista del diseño tributario.

*Comentario:* Me preocupa que la discusión en nuestro país tienda a centrarse en los impuestos, y no en el nivel de gasto e inversión que necesita hacer el sector público y en cómo éste administra ese gasto. Creo que cualquier reforma del sistema tributario requiere también de la modernización del sistema de asignación de recursos, porque si uno ve que los recursos realmente se están administrando en forma eficiente, se tiene la tranquilidad de estar pagando los impuestos que son estrictamente necesarios.

BERNARDO FONTAINE: Comparto plenamente lo que señala usted. Y creo que en estos años ha quedado en evidencia que el esfuerzo por aumentar el gasto fiscal no ha sido una solución adecuada. Se sostuvo que la reforma tributaria era indispensable para superar los distintos problemas que había en las áreas sociales. Sin embargo, los problemas subsisten. Yo creo que es imperioso revisar este tema y, por consiguiente, revisar si se necesita tanto impuesto o no.

MANUEL MARFÁN: La reforma tributaria aprobada en 1990 tenía como contrapartida un programa social explícito que fue conocido por todos en su momento. Y, naturalmente, para poder concurrir a la reforma tributaria del año

1993 hubo que dar cuenta de los recursos gastados. La Dirección de Presupuesto realizó y dio a conocer un informe que contiene un recuento pormenorizado de los programas sociales nuevos y de la expansión de los antiguos durante el período 1990-1993, y de cómo se gastaron esos recursos.

Cabe subrayar que el aumento del gasto público habido estos últimos años es algo que en su momento también fue conocido, pues la reforma tributaria de 1990 tuvo como objetivo financiar un mayor gasto público. No es raro, en consecuencia, que hayamos tenido un mayor gasto público justamente estos últimos años. A partir de la reforma tributaria de 1993, el crecimiento del gasto público no podrá exceder el nivel de crecimiento del PGB. Esto significa una limitación a la cantidad de nuevos programas que podrán crearse o expandir, dado que hay un aumento vegetativo más o menos obvio del gasto público por simple aumento de la población o del tamaño de la economía.

Por otra parte, quisiera señalar que la situación económica que ha exhibido el país en estos cuatro años es muy distinta —y así ha sido evaluada— a la que algunos habían predicho para este período hace algunos años. Se ha seguido creciendo al 6%; ha habido una tasa de inversión de la economía que representa un récord histórico (27% de la inversión el año pasado, probablemente más del 28% este año), con incrementos en el ahorro nacional, que es la cifra que importa, y con una mayor estabilidad en la inflación. En el contexto latinoamericano, Chile es el país que ha afrontado de mejor manera las presiones a la revaluación del tipo de cambio, las presiones sobre la tasa de interés. Ha habido reducciones del tipo de cambio, es cierto, pero mucho menos que en Argentina, por ejemplo. En síntesis, creo que la economía chilena ha ganado seguridad y estabilidad, así como ha ganado en potencial de crecimiento hacia adelante. Y pienso que una parte importante de ello es contribución de la política tributaria que se llevó a efecto.

MICHAEL HOROWITZ: Sólo quisiera reiterar aquí lo que señalara anteriormente: los programas gubernamentales en materia asistencial suelen ser evaluados por la cantidad de recursos que se les asignan, y no por sus resultados. Es más, mientras mayor sea el gasto en determinada área, mayor será la presión por aumentar esos montos. Por cierto, los resultados son objeto de discusión, pero sólo marginalmente. Mi experiencia con programas sociales financiados por el sector privado es la de que éstos tienden a ser juzgados más bien por los frutos que por la cantidad de recursos empleados. Tengo la impresión de que en Chile hay interés en que surjan entidades que puedan competir con el sector público en materia social, y espero que sea así. Creo también que el principal problema radica en el gasto público. Por el bien de los más necesitados, es preciso facilitar las donaciones privadas a programas de asistencia social y fomentar la competitividad de los mismos. □