

## ELEMENTOS PARA UN PROGRAMA DE GOBIERNO

Manuel Marfán L.

Estas líneas son sólo un resumen de ideas ~~que~~ expuestas por escrito en otros documentos o ~~que~~ discutidas con grupos especializados. En ningún caso pretende ser exhaustivo.

1. CUENTAS FISCALES EN 1994-2000:

La RT de 1990 permitió financiar el inicio del programa social del Gobierno, y dejó espacios para iniciar el programa de infraestructura. Sin embargo, como las necesidades excedían los recursos disponibles, en una serie de casos se actuó con pocos recursos en el corto plazo, pero comprometiendo recursos crecientes en el tiempo para atender gradualmente dichas necesidades. Ese fue el caso del Estatuto Docente que estableció un calendario para mejorar gradualmente las remuneraciones de los profesores. También fue el caso del arreglo a los funcionarios de la Salud legislado en 1991; la Ley de exonerados; la devolución del 10,6% a los pensionados; la duplicación del presupuesto de Justicia; el arreglo a las pensiones del sector público; y el plan de infraestructura, entre otros ejemplos.

El efecto de lo anterior es que la recaudación adicional de impuestos que generará el crecimiento económico futuro está prácticamente comprometida hasta 1994. La estimación que da origen a esta conclusión incluye el calendario de recursos ya comprometido, más el supuesto de que los restantes gastos crecen de acuerdo al ritmo de crecimiento demográfico (gasto per cápita constante). La proyección de la recaudación se efectuó asumiendo que no se revierte la reforma tributaria.

Dada la proyección de gastos señalada:

- a. De revertirse la RT, habrá déficit fiscal en 1994.
- b. De no revertirse la RT, los recursos fiscales serán insuficientes para iniciar un programa ambicioso de gastos adicionales en 1994. En los años siguientes, en cambio, se contará con los recursos que provea el crecimiento económico de allí en adelante. Ello significa que el programa de gobierno debiera considerar una gradualidad en la utilización de recursos.
- c. El compromiso de aumentar el gasto público a un ritmo no superior al del FGB también implica considerar una gradualidad en la ejecución de programas en el próximo Gobierno.

- d. Para aumentar los grados de libertad en el manejo fiscal, habría que pensar seriamente en la posibilidad de reducir otros gastos menos prioritarios.
- e. La reducción de aranceles es una mala idea en este contexto, excepto si la pérdida de recaudación que ella conlleva es compensada por aumentos en otros impuestos. Mi impresión es que la economía política de un cambio así torna inviable una reducción de aranceles.
- f. Ideas tales como volver a la base retirada en la Categoría, rebajar los impuestos personales, y sustituir la rebaja del IVA (2 puntos) por una de 6 puntos en los aranceles son más caras que las ya contempladas en la Ley.

## 2. ALTERNATIVAS FRENTE A LA REVERSION DE LA RT:

No es posible pensar en que una negociación para evitar la reversión de la RT sea gratis. Por ello, es necesario pensar en alternativas frente a las rebajas del IVA, de la Categoría y de impuestos personales. No parece prudente negociar en qué se va a utilizar el excedente tributario de mantenerse la RT, ya que no existirá dicho excedente tributario. Más bien debe negociarse rebajas tributarias alternativas y más baratas para el fisco. Al respecto, sugiero considerar las siguientes ideas:

- 1. Incentivar el ahorro personal y familiar introduciendo créditos tributarios mientras los recursos permanezcan ahorrados. De más está argumentar los beneficios macroeconómicos de esta iniciativa considerando que el ahorro personal y familiar es el que tiene un mayor potencial de expansión futura en Chile.
- 2. Reducir sustancialmente los impuestos a la renta que gravan el comercio internacional de servicios tales como los que afectan a las patentes, uso de marcas, asesorías técnicas y profesionales, servicios de ingeniería y diseño, software computacional, empresas constructoras, etc. Los impuestos chilenos que gravan estos servicios —todos intensivos en "know-how"— son muy altos comparativamente y prácticamente no recaudan recursos para el fisco. Nuestra estructura tributaria favorece la inversión extranjera en actividades de pocos procesos, y penaliza la que se efectúa en actividades más sofisticadas. Una rebaja de este tipo, además, dejaría a Chile en un muy buen pié para desarrollar una estrategia agresiva de suscripción de tratados de doble tributación, como la que realizan desde hace más de 20 años los países desarrollados y que ha constituido un pilar del desarrollo del comercio intra-empresas.

3. Introducir créditos unilaterales en Chile por los impuestos a la renta pagados en el exterior.

### 3. IMPUESTOS REGIONALES:

Es arriesgada la idea de regionalizar una parte de nuestro sistema tributario. Esa descentralización, lejos de liberar recursos, absorberá un gasto creciente en administración tributaria a nivel regional y una muy riesgosa pérdida de eficiencia administrativa. Países que han descentralizado sus impuestos como Paquistán e India, tienen "unidades regionales de tributación" con poblaciones superiores a 20 millones de habitantes. Aquí hay un problema de tamaño óptimo de la administración pública que justificaría la regionalización de otros servicios públicos, pero en ningún caso para los impuestos.

### 4. CALIDAD DEL EMPLEO:

En otros documentos he expuesto algunas implicancias de haber alcanzado bajas tasas de desocupación en un contexto de crecimiento acelerado. Aquí sugiero pensar en esto como un elemento ordenador de otras partes del programa. Al respecto, cabe considerar que:

- La política macroeconómica suele ordenarse en torno a la "restricción principal". Ese fue el caso durante la restricción externa; también fue el caso con la restricción de capacidad que justificó el ajuste de 1990; también ha sido el caso con el ahorro-inversión, que ha centrado la discusión en el nivel del gasto interno. En cada uno de esos ejemplos, la restricción macroeconómica dominante ha sido un elemento ordenador de decisiones públicas. En la medida que se entre en una fase de escasez creciente de fuerza de trabajo, ésta debería constituirse en un elemento ordenador de políticas públicas.
- La principal implicancia de las bajas tasas de desempleo es que hacia futuro la productividad deberá crecer a tasas más altas que las observadas durante cualquier período prolongado de nuestra historia económica. Hay una feliz coincidencia con el hecho de que la segunda fase del desarrollo exportador también deberá basarse en un aumento de la productividad. Otra coincidencia es que el crecimiento con integración social sólo es posible a través de la elevación de la productividad de los empleos de baja productividad, o su reemplazo por otros empleos más productivos. También hay coincidencia respecto de la

intención de dar más é~~m~~nfasis a las políticas de inversión social que a las políticas de ingresos, las que deberán ser mejor focalizadas. El aumento de la productividad como elemento ordenador de un programa es algo que tiene, a mi juicio, una gran capacidad de perfilamiento y de marcar los énfasis. Eso es así claramente en el caso de políticas de educación, capacitación, urbanismo, salud, etc. También lo es en el caso de políticas tecnológicas, de apoyo a la PYME, y de ampliación de nuestras exportaciones. También en el caso de mejorar la calidad de la gestión pública y de aumento de eficiencia de las empresas públicas (o privatización de las ineficientes). Por otro lado, permite descartar otras políticas que son contrarias al aumento de la productividad, como, por ejemplo, la larga lista de prebendas solicitadas por los sectores de baja productividad para su simple subsistencia y prolongación de su agonía, o la introducción de seguros de desempleo de aplicación general.

5. PAQUETE DE RECONVERSION:

(Exposición oral).