

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/AC.50/6
15 de diciembre de 1961
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES/ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Comité Plenario
Octavo período de sesiones
Santiago de Chile, febrero de 1962

INFORME PROVISIONAL DE LA CONFERENCIA
SOBRE ADMINISTRACION DE IMPUESTOS

(Buenos Aires, Argentina, 11 a 19 de octubre de 1961)

NOTA EDITORIAL

La primera versión de este informe se distribuyó el día 19 de octubre de 1961, en la sesión de clausura de la Conferencia sobre Administración de Impuestos, sólo entre los asistentes a ella, como documento de circulación restringida OEA/CEPAL/BID/10. En la presente versión sólo se han hecho leves correcciones de estilo y algunos cambios de presentación, además de incorporar a las actas las enmiendas que se recibieron de algunos asistentes y de agregar las de las dos últimas sesiones de trabajo, distribuidas después de clausurada la Conferencia. La versión definitiva se publicará en forma impresa tal como se explica en el párrafo 4 de la primera parte del informe.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
INTRODUCCION.....	1 - 4	1
Parte I. ORGANIZACION Y TRABAJOS DE LA CONFERENCIA	5 - 43	5
A. <u>Composición, asistencia y organización del trabajo</u>	5 - 15	5
1. Apertura y clausura de las sesiones	5 - 8	5
2. Composición y asistencia	9 - 11	5
3. Organización del trabajo	12 - 15	6
B. <u>Temario</u>	16	8
C. <u>Resumen de los trabajos</u>	17 - 43	9
1. Principales problemas de administración	19 - 24	10
2. Examen de los distintos puntos del temario	25 - 43	12
Parte II. ACTAS RESUMIDAS DE LAS SESIONES DE LA CONFERENCIA SOBRE ADMINISTRACION DE IMPUESTOS		17
<u>Primera sesión.</u> Obstáculos generales a una eficiente administración de impuestos ..		19
<u>Segunda sesión.</u> Objetivos del Programa de Tributación		29
Cálculo de la distribución de la carga tributaria y Distribución de la carga tributaria en América del Sur		
<u>Tercera sesión.</u> Facilidades para la capaci- tación de funcionarios		47
Información estadística para el control y manejo de la administración tributaria		
<u>Cuarta sesión.</u> Elaboración automática de datos y administración tributaria		57
<u>Quinta sesión.</u> Elaboración automática de datos y administración tributaria (continuación)		71
Las tendencias de la técnica administrativa		
		<u>/Sexta sesión.</u>

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
<u>Sexta sesión.</u> Las tendencias de la técnica administrativa (continuación).....		31
La contabilidad y el conocimiento de las prácticas comerciales en relación con la administración de impuestos		
<u>Séptima sesión.</u> Cómo prevenir la evasión del impuesto a la renta		93
<u>Octava sesión.</u> Cómo prevenir la evasión del impuesto a la renta (continuación).....		109
Criterios administrativos para el establecimiento de estructuras de impuestos sobre ventas y consumos		
<u>Novena sesión.</u> Impuestos sobre los bienes raíces. Conceptos y administración		125
<u>Décima sesión.</u> Intercambio general de impresiones sobre el resultado de la Conferencia		133
<u>Undécima sesión.</u> Intercambio general de impresiones sobre el resultado de la Conferencia (continuación)		143
Anexo I. <u>Lista de asistentes</u>		147
Participantes		147
Observadores		150
Observadores de instituciones oficiales argentinas		150
Observadores de instituciones universitarias argentinas		154
Otros observadores argentinos		155
Anexo II. <u>Programa de Tributación de la Organización de los Estados Americanos y la Comisión Económica para América Latina, con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo y la cooperación de la Universidad de Harvard</u>		156
Anexo III. <u>Resoluciones de la CEPAL y el CIES en relación con el Programa Tributario OEA/CEPAL/BID</u>		162
1. Resolución de la CEPAL		162
2. Resolución del CIES		163

INTRODUCCION

1. Este informe resume las actividades de la Conferencia sobre Administración de Impuestos, celebrada en Buenos Aires, Argentina, del 11 al 19 de octubre de 1961, bajo los auspicios del Programa Tributario OEA/CEPAL/BID, en cooperación con la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard y su Programa Internacional de Tributación.

2. Al frente del informe conviene recordar brevemente los distintos hechos que llevaron a establecer el Programa Tributario mencionado y a convocar la Conferencia. Podrían resumirse en la forma siguiente:

a) Como los sistemas tributarios estructurados inteligentemente y manejados con eficacia pueden constituir uno de los principales instrumentos en el financiamiento del desarrollo económico latinoamericano, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) resolvieron, basándose en las recomendaciones del Acta de Bogotá y contando con la cooperación de la Universidad de Harvard, iniciar un programa conjunto de largo plazo con el fin de promover la modificación de los sistemas tributarios y lograr el perfeccionamiento de la administración de impuestos.

b) Las organizaciones que patrocinan el Programa planearon sus trabajos en torno a dos reuniones de expertos en la materia: una de ellas se dedicaría a examinar concretamente los problemas de la administración de impuestos, y la otra a analizar los principios de política tributaria que deben tenerse en cuenta frente al objetivo fundamental de lograr un vigoroso desarrollo económico y social con estabilidad. Antes de la segunda de esas reuniones se llevarían a cabo estudios especiales sobre los sistemas tributarios de algunos países latinoamericanos.

c) En el noveno período de sesiones de la CEPAL (Santiago de Chile, 4 a 16 de mayo de 1961) y en la Reunión Extraordinaria del CIES al Nivel Ministerial (Punta del Este, Uruguay, 5 al 17 de agosto de 1961) se aprobaron dos resoluciones^{1/} en que se recomendó a los Gobiernos Miembros de ambas organizaciones prestar su apoyo más amplio al Programa Tributario OEA/CEPAL/BID y concretamente a la organización y celebración de la Conferencia sobre Administración de Impuestos.

^{1/} Véanse los textos de ambas resoluciones infra, anexo III.

d) Algunos miembros del Comité Coordinador del Programa visitaron durante 1961 casi todos los países latinoamericanos con objeto de estudiar los problemas que afectan en América Latina a la administración y los sistemas tributarios. Para ello y para seleccionar a los participantes que habían de concurrir a la Conferencia, el Comité Coordinador estableció contacto con los principales expertos y especialistas en la materia. Se procedió además a establecer los temas de discusión, cuyo análisis se encomendó a reconocidas autoridades en este campo, así como a encargar los comentarios correspondientes a expertos latinoamericanos.

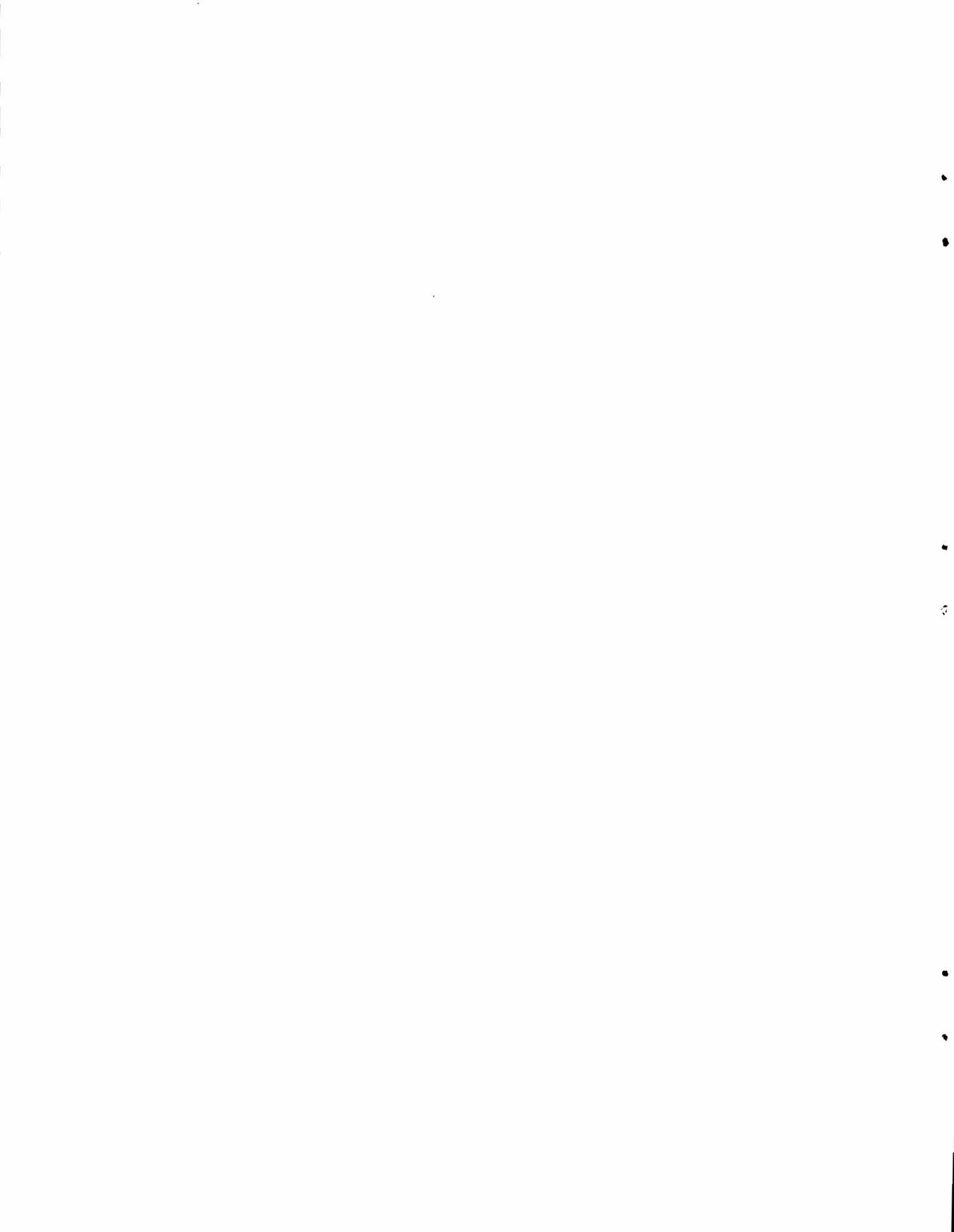
e) La presente Conferencia se ha destinado a discutir normas técnico-prácticas de posible aplicación a la administración tributaria para fortalecerla y perfeccionarla. Ello ha sido la razón principal de iniciar las actividades del Programa conjunto por este camino, pues parece indudable que los objetivos fiscales y extrafiscales que puede proponerse cualquier sistema tributario - por bueno que éste sea - resultarían ilusorios de no cortarse previamente con una eficiente administración de impuestos.

f) Al congregarse en su seno a especialistas universitarios de toda América y a administradores y altos funcionarios oficiales, la Conferencia ha servido para establecer un diálogo entre quienes enfocan los problemas tributarios desde un ángulo puramente académico y quienes están abocados a resolverlos en el terreno real. Ello ha permitido un análisis más amplio y profundo de los temas, sin mengua del nivel técnico y práctico que se quería dar a la Conferencia para que sus resultados fueran provechosos al administrador de impuestos.

3. El presente informe provisional de la Conferencia se divide en dos partes. En la primera se reseñan las actividades de la Conferencia, su composición y asistencia, y se explica la forma en que organizó sus trabajos. La segunda parte está constituida por las actas resumidas de las sesiones de la Conferencia. Como anexos figuran la lista completa de participantes y observadores (anexo I); los párrafos pertinentes de un documento publicado por la Organización de los Estados Americanos en su Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial (Punta del Este, Uruguay, agosto de 1961) (anexo II), y las resoluciones de la CEPAL y el CIES que guardan relación con el Programa (anexo III).

4. El informe final, que se publicará en forma impresa por las organizaciones internacionales que patrocinan el Programa Tributario, ofrecerá grandes cambios en su presentación definitiva. En principio, comprenderá los ocho documentos básicos que se discutieron según el temario,^{2/} acompañados por los comentarios correspondientes. Al final de cada uno de los temas se incluirá la versión revisada y ordenada técnicamente de las actas resumidas que ahora se ofrecen todavía en forma provisional en la segunda parte de este informe.

^{2/} Véase infra. párrafo 16.



Parte I

ORGANIZACION Y RESULTADOS DE LA CONFERENCIA

A. COMPOSICION, ASISTENCIA Y ORGANIZACION DEL TRABAJO

1. Apertura y clausura de las sesiones

5. La inauguración de la Conferencia se celebró el 11 de octubre de 1961, en el auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, bajo la presidencia del señor Rector de la Universidad, doctor Risieri Frondizi y con asistencia del Excelentísimo señor Jorge Wehbe, Secretario de Hacienda de la Nación. Pronunciaron discursos el Excelentísimo señor Roberto Alemann, Ministro de Economía de la Nación, y los señores William Leslie Chapman, Vicedirector de la Universidad de Buenos Aires, y Pedro Mendive, economista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en nombre del Programa Tributario OEA/CEPAL/BID. Asimismo hizo uso de la palabra, en representación de los participantes, el señor Affonso Almiro, Director General de la Hacienda Nacional del Brasil.

6. En el curso del acto inaugural se leyeron los mensajes enviados a la Conferencia por los señores José Antonio Mora, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos; Alfonso Santa Cruz, Secretario Ejecutivo Interino de la Comisión Económica para América Latina, y Douglas Dillon, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América.

7. En su última sesión los participantes en la Conferencia conocieron el informe provisional de sus labores y facultaron a la Secretaría del Programa para darle forma final e introducir en él los cambios necesarios a fin de hacerlo lo más completo posible.

8. La sesión de clausura se celebró el 19 de octubre de 1961 en el auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas, y en ella pronunciaron discursos los señores William Sprague Barnes, de la Universidad de Harvard, Director Ejecutivo del Programa Tributario OEA/CEPAL/BID, y Manuel Rapoport, Interventor en la Dirección General Impositiva de la Nación Argentina.

2. Composición y asistencia

9. Asistieron a la Conferencia en calidad de participantes 52 expertos en materia tributaria procedentes de los siguientes países: Argentina, Bolivia,

/Brasil, Canadá,

Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Asimismo tomaron parte en los trabajos como observadores 14 expertos originarios de varios de los países antes mencionados y uno de Israel. (Véase el anexo I.)

10. Tanto los expertos participantes como los observadores asistieron a la Conferencia a título personal y no en representación de sus países o gobiernos. (Sin embargo, conviene hacer constar que el Programa Tributario OEA/CEPAL/BID cuenta con la aprobación oficial del Consejo Interamericano Económico y Social y de la Comisión Económica para América Latina, que en reuniones recientes recomendaron a sus Gobiernos Miembros que cooperaran en la preparación de los documentos de trabajo y facilitaran la asistencia a la Conferencia de expertos nacionales.^{3/}

11. Además de los participantes y observadores antes mencionados, asistieron a la Conferencia y tomaron parte ocasionalmente en sus trabajos 115 expertos argentinos destacados por distintas instituciones oficiales y universitarias. Los nombres de esos expertos y las instituciones por ellos representadas figuran también en el mencionado anexo I.

3. Organización del trabajo

12. La presidencia de la Conferencia y la dirección de sus trabajos se ejerció en forma rotativa por los directores del Programa Tributario. En cada uno de los temas discutidos se invitó a compartir la dirección de los debates - planteándolos y orientándolos - a los autores de los documentos básicos presentados y a los comentaristas respectivos.

13. Los trabajos de la Conferencia estuvieron a cargo de la siguiente Secretaría:

Directores

William Sprague Barnes, Director Ejecutivo (Universidad de Harvard)
Alvaro Magaña (OEA)
Pedro Mendive (CEPAL)

^{3/} Véanse la resolución 186 (IX) de la CEPAL y la resolución A.3 de la Carta de Punta del Este, infra, anexo III.

Asesores Técnicos

Boleslaw A. Bocjek (CEPAL)

Joseph Crockett (OEA)

Jack Heller (OEA)

Oficial de Conferencias

Juana Eyzaguirre Ovalle (CEPAL)

Sección Editorial

Francisco Giner de los Ríos, Editor Jefe (CEPAL)

Frederick Fuller, Editor inglés (CEPAL)

Oficial Administrativo

Edward P. Davies (OEA)

14. En representación de las organizaciones que patrocinan conjuntamente el Programa, asistieron a la Conferencia los siguientes funcionarios:

Organización de los Estados Americanos

Walter Sedwitz, Director del Departamento de Asuntos Económicos

Comisión Económica para América Latina

Julio Valdés Hertzog, Secretario de la Comisión

Banco Interamericano de Desarrollo

Mario C. Mendivil, Director Ejecutivo

James Lynn

Eduardo MacCullough

Juan A. Núñez Aguilar

Alexander Rosensen

15. En la última sesión de trabajo, los directores de la Conferencia confiaron al señor Manuel Rapoport, Interventor de la Dirección General Impositiva de la Nación Argentina, la misión de sintetizar en unas páginas los resultados que, a su parecer, había alcanzado la reunión en sus deliberaciones, así como los caminos que parece conveniente seguir para que el Comité Coordinador del Programa Tributario OEA/CEPAL/BID pueda captar las necesidades y aspiraciones de los países en materia de administración impositiva. Las ideas del señor Rapoport se resumen en la sección C de esta parte del informe (párrafos 17 ss.)

B. TEMARIO

16. La Conferencia ajustó sus trabajos al siguiente temario:

1. Discursos inaugurales
2. Sesión preparatoria para los participantes
3. Obstáculos generales a una eficiente administración de impuestos.

Documentación

Documento informativo ^{4/} por Joseph P. Crockett

4. Cálculo de la distribución de la carga tributaria, y Distribución de la carga tributaria en América del Sur

Documentación

Exposiciones por Richard A. Musgrave (OEA/CEPAL/BID/5 y 5/Add.3) y comentarios de Joseph Pechmann (OEA/CEPAL/BID/5/Add.1) y Julio Herschel (OEA/CEPAL/BID/5/Add.2)

5. Información estadística para el control y manejo de la administración tributaria

Documentación

Exposición por Marius Farrioletti (OEA/CEPAL/BID/6) y comentarios de Alfonso Almiro (OEA/CEPAL/BID/6/Add.1) y Héctor Julio Pecerra (OEA/CEPAL/BID/6/Add.2)

6. La elaboración automática de datos y la administración de impuestos: las posibilidades de la elaboración automática de datos y los factores que determinan su adopción

Documentación

Exposición por Stanley S. Surrey (OEA/CEPAL/BID/7) y comentario de H.F. Herbert (OEA/CEPAL/BID/7/Add.1) ^{5/}

7. Las tendencias de la técnica administrativa

Documentación

Exposición por Chadwick J. Haberströh (OEA/CEPAL/BID/8) y comentarios de Enrique Piedrabuena Richard (OEA/CEPAL/BID/8/Add.1)

^{4/} Publicado en esa forma porque el punto se introdujo en el temario a última hora y su autor lo expuso primero verbalmente.

^{5/} Hubo también exposiciones verbales de los comentaristas José Luis Quesada Fonseca y Carlos A. Velarde. (Véase acta resumida de la cuarta sesión, en la segunda parte de este informe.)

8. La contabilidad y el conocimiento de las prácticas comerciales en relación con la administración de impuestos

Documentación

Exposición por Charles R. Taylor (OEA/CEPAL/BID/1) y comentarios de Teodoro Nichtawitz (OEA/CEPAL/BID/1/Add.1), Herbert R. Balls (OEA/CEPAL/BID/1/Add.2) y Alberto T. López (OEA/CEPAL/BID/1/Add.3)

9. Como prevenir la evasión del impuesto a la renta

Documentación

Exposición por Oliver Oldman (OEA/CEPAL/BID/2) y comentarios de Karl Lachmann (OEA/CEPAL/BID/2/Add.1) y Manuel Rapoport (OEA/CEPAL/BID/2/Add.2)

10. Criterios administrativos para el establecimiento de estructuras de impuestos sobre ventas y consumos

Documentación

Exposición por John F. Due (OEA/CEPAL/BID/4) y comentarios de Hugo de Marco Erviti (OEA/CEPAL/BID/4/Add.1) y Enrique J. Reig (OEA/CEPAL/BID/4/Add.2)

11. Impuestos sobre los bienes raíces: conceptos y administración

Documentación

Exposición por Lyle C. Fitch (OEA/CEPAL/BID/3) y comentarios de Enrique Colombo (OEA/CEPAL/BID/3/Add.1) y Carlos M. Morán ^{6/} (OEA/CEPAL/BID/3/Add.2)

12. Intercambio general de impresiones sobre las consecuencias prácticas de la conferencia

C. RESUMEN DE LOS TRABAJOS

17. A lo largo de las discusiones e intercambio de ideas que tuvieron lugar durante la Conferencia, se puso claramente de relieve que, además de los problemas particulares a que hacen frente las distintas administraciones tributarias de los países latinoamericanos, existen obstáculos de tipo bastante general que, con mayor o menor intensidad, impiden su eficiente funcionamiento.

^{6/} Este experto no pudo asistir a los trabajos de la Conferencia, pero los participantes recibieron sus comentarios a la exposición del tema.

18. La naturaleza por demás variada de esos obstáculos abarca aspectos de fundamental importancia, razón por la cual su remoción constituye un problema imperativo y urgente al que se deben abocar los gobiernos. Así, la complejidad, multiplicidad y dispersión de las leyes tributarias; las anacrónicas organizaciones y estructuras administrativas; la carencia o escasez de reglamentaciones e instrucciones - tanto para el fisco como para el contribuyente -; las deficiencias de que adolecen los registros contables, basados en modelos antiguos, y su deficiente fiscalización; la falta de una adecuada capacitación de los funcionarios fiscales, y la afectación específica, parcial o total de algunos impuestos a determinados fines, han determinado la estructuración de un tipo de organización administrativa que - excepción hecha de algunos casos concretos - puede considerarse típica en América Latina.

1. Principales problemas de administración

19. En la sesión destinada a pasar revista general a los problemas de administración tributaria, se destacó el hecho de que resulta prácticamente imposible controlar con eficiencia el cumplimiento de las leyes fiscales cuando éstas configuren en conjunto un sistema de exagerada multiplicidad de impuestos. El conocimiento operativo de tal sistema resulta deficiente, tanto por parte de los contribuyentes como por la de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley y la fiscalización de las obligaciones fiscales. Este defecto, que se deriva de los sistemas basados en una extensa proliferación de impuestos, podría tal vez subsanarse organizando la estructura administrativa mediante la segmentación del personal en grupos especializados. Ello es posible en un país grande, pero resulta impracticable en un país pequeño.

20. Se puso de manifiesto que hay países en que se han codificado y reunido en un solo cuerpo las leyes tributarias, pero que existen otros en que la carencia de codificaciones y aun de recopilaciones adecuadas obstaculiza su administración. Sin embargo, el extendido sistema de la reglamentación legal por decretos podría aprovecharse muy bien para explicar claramente la legislación impositiva, llevando a cabal conocimiento

de los administradores las disposiciones legales que les permitan un más eficiente cumplimiento de sus funciones. Serviría asimismo para informar a los contribuyentes de todo lo relacionado con sus obligaciones fiscales. Se puso particular acento sobre el hecho de que, si bien era más flexible la modificación tributaria por decreto, el buen éxito de las reformas tributarias requiere el asentimiento de la opinión pública - basada además en exigencias constitucionales -, el que sólo puede lograrse en los recintos legislativos previo un exhaustivo debate.

21. Para lograr una eficiente administración de impuestos es necesario contar con manuales de trabajo para el personal que podrían servir para informarlo acerca de las facultades que poseen en la ejecución de sus funciones y sobre el curso de acción a seguir en casos concretos. También es deseable la conveniente instrucción del contribuyente por parte de la administración. Como se hace en muchos países, pueden prepararse folletos explicativos que redundarán en una mejor declaración de los impuestos. Tales folletos deben destinarse sobre todo a los grupos de contribuyentes que, por diversas razones, necesitan un esclarecimiento especial.

22. En varios países existen limitaciones importantes a las facultades de investigación de que deben estar investidas las administraciones tributarias. En la fiscalización de aquellos contribuyentes que omiten declarar parte de sus ingresos, el inspector tropieza con el obstáculo de que no puede recurrir a fuentes informativas ajenas al propio contribuyente. Esto se agrava en muchos de los países latinoamericanos en razón de que amplios sectores de contribuyentes no llevan adecuada contabilización de sus ingresos o los registran en forma deficiente.

23. En general, los países latinoamericanos adolecen de la falta o carencia de facilidades para la capacitación técnica de sus funcionarios. Siendo esta capacitación esencial para una administración eficiente, se deberían ampliar y aprovechar en forma más intensa las facilidades que en asistencia técnica ofrecen los organismos internacionales y ciertas dependencias del Gobierno de los Estados Unidos. En este sentido la Conferencia permitió expresar distintas y útiles sugerencias en cuanto al camino a seguir.

24. Otro problema discutido fue el que se refiere a la conveniencia de que todos los impuestos estén centralizados en un solo organismo gubernamental. Existe una efectiva conveniencia en no otorgar a entidades autónomas o descentralizadas la facultad de recaudar tributos en todo o en parte.

2. Examen de los distintos puntos del temario

25. La importancia del cálculo estadístico para cuantificar la incidencia tributaria resulta de la posibilidad de su aplicación tanto en problemas de política impositiva como de administración. El cálculo de la carga de los tributos constituye un elemento informativo y de juicio insustituible para orientar la política impositiva, ya se encamine ésta a facilitar mayores recursos al erario público, a redistribuir el ingreso haciendo más progresivo el sistema o a promover el desarrollo económico a través de los llamados incentivos tributarios. En cuanto a la administración de impuestos, el cálculo de esa incidencia puede constituir un auxiliar valioso para estimar o cuantificar problemas tan importantes como el de la evasión tributaria.

26. Se puso de manifiesto que el ingenioso sistema propuesto para medir esa incidencia - sobre la base de una cierta cuantificación permitida por el razonamiento teórico acerca de la traslación del impuesto y su incidencia final - deberá adaptarse a la modalidades y disponibilidad de material informativo, así como a las características de la economía latinoamericana.

27. No es ocioso recordar aquí la discusión sustentada en torno a la conveniencia de desarrollar una metodología para medir la incidencia de los derechos de importación, que en algunos países constituyen el grueso de las recaudaciones fiscales; la necesidad de un tratamiento especial a las diferencias de cambios resultantes de las tasas diferenciales aplicadas al comercio exterior; la importancia de considerar tanto las distorsiones que introducen los procesos inflacionarios como la estructura del gasto público en cuanto a factor que puede alterar la carga que surge al tener en cuenta exclusivamente los tributos. Debe tenerse presente la posibilidad de extender el patrón de distribución de algunos países a otros cuyas características económico-sociales son similares.

28. La necesidad y conveniencia de establecer un sistema de estadísticas completo e integrado que sirva de material informativo sobre los principales

/datos que

datos que requieren una eficiente administración tributaria, tropieza en América Latina con el obstáculo que implica la notoria falta, en muchos de sus países, de personal especialmente adiestrado en la aplicación de la técnica estadística a los problemas que plantea dicha administración.

29. El progreso económico creciente y la elevación de los niveles de ingreso que en el proceso actual es dable esperar en América Latina, habían de aumentar considerablemente el caudal de trabajo de las oficinas tributarias. La ampliación de la base imponible determinará un aumento sensible del número de contribuyentes y el consiguiente papeleo en la administración de los impuestos. Es necesario por lo tanto, preparar a esta administración y capacitarla a fin de que pueda cumplir con eficiencia sus ampliadas funciones.

30. La conveniencia de utilizar la técnica electrónica moderna en la administración tributaria encuentra en este hecho una de sus justificaciones. La capacidad ilimitada en el acopio y combinación de datos, y la rapidez y exactitud en su preparación, redundan en una mayor eficiencia administrativa.

31. Por otra parte, se destacó que el sistema de elaboración automática de datos podría ser sumamente conveniente por las posibilidades estadísticas que ofrece, por la verificación rápida y precisa de las declaraciones y registro de pagos que permite; por su uso en la elaboración de declaraciones, liquidación, reclamos y devoluciones; por la identificación exacta de los contribuyentes que es posible realizar; por la posibilidad de emplear fuentes colaterales de información para facilitar el cálculo de las sumas adeudadas, etc.

32. Los problemas que plantea el costo del equipo sólo podrán elucidarse cuando se conozca la relación que existe entre éste y los aumentos de recaudación que deriven del empleo de computadores electrónicos, aun cuando - a juzgar por lo expresado en la Conferencia - la variable dimensión de los equipos los hace prácticamente asequibles a cualquier país. No parece tampoco constituir escollos insalvables, el período y los problemas de transición al pasar de un sistema convencional a un sistema electrónico, ni el desplazamiento y desocupación de personal que puede introducir este último. En cambio, pueden presentarse ciertos problemas de orden legal en aquellos países en que la legislación exige la prueba de la declaración original en el juicio por cobro de deudas tributarias. Inclusive la adecuada programación y evaluación

de la tarea a encarar en etapas cuidadosamente analizadas, constituye un problema que, con todos los anteriores, debe resolver cada país según sus propias características para poder alcanzar los niveles modernos en este campo.

33. Las importantes discusiones mantenidas en torno a las tendencias de la técnica administrativa mostraron el camino que aún queda por recorrer en materias como la permanencia de la organización y del personal y las adaptaciones que hay que introducir en la organización con motivo de los avances técnicos, sin que por ello se pierda la experiencia laboriosamente adquirida.

34. El extenso debate entablado sobre el tema de la evasión tributaria probó sin lugar a dudas que la mayor preocupación de los administradores de impuestos se centra en este problema. Por otra parte, el alto grado de evasión existente en los países latinoamericanos se relaciona en forma directa con los principales problemas que confrontan las administraciones tributarias y cuya solución debe resultar de un perfeccionamiento en todas y cada una de sus múltiples manifestaciones.

35. En relación con este tema es interesante destacar el análisis que se fue realizando a lo largo de las deliberaciones sobre los motivos e causas que determinan la tendencia hacia la evasión del impuesto a la renta. El desconocimiento de la ley por parte del contribuyente, la idiosincrasia y mentalidad antitributaria de los pueblos latinos, la carencia de una administración eficazmente preparada que se encargue de la ejecución de la ley, el descontento con el sistema tributario y los defectos internos que posea la ley, al no adaptarse a la realidad del país y el inapropiado destino que los gobiernos den a los fondos recaudados parecen ser las causas principales del alto grado de evasión tributaria que se registra en América Latina.

36. Se discutieron a este respecto algunos medios para eliminar o reducir la evasión del impuesto a la renta. La mayor preocupación pareció ser la necesidad de arbitrar medios directos e indirectos que estimulen en el contribuyente el cumplimiento consciente y voluntario. El régimen de penalidades y sanciones legales, como arbitrio complementario para la integración de un sistema eficaz en los esfuerzos por eliminar la evasión,

/mereció distintos

mereció distintos comentarios y hasta objeciones basadas en la idiosincrasia general de los contribuyentes latinoamericanos y en el grado de inmadurez que conservan todavía sus instituciones.

37. En todo caso, las actas de las sesiones séptima y octava, dedicadas al estudio de este tema, recogen también la discusión que merecieron otros ingeniosos medios destinados a evitar la evasión fiscal, instrumentos que se encuentran en plena evolución o experimentación en muchos países de América Latina.

38. En cuanto a los criterios administrativos para el establecimiento de las estructuras de los impuestos a las ventas y al consumo, los debates abarcaron no sólo los aspectos puramente relacionados con la administración, sino también los que se vinculan con la política tributaria. Asimismo se analizó en cierto grado el efecto económico de las distintas formas que pueden revestir esos tributos. En todo caso, quedó claramente establecido el lugar que mantienen dentro de la recaudación total y el papel que les toca todavía desempeñar mientras no se tenga un ingreso nacional más alto y más equitativamente distribuido. Se estimó por ello que las consideraciones tendientes a perfeccionar la administración de estos tributos revisten suma importancia.

39. Se tuvo la oportunidad de efectuar un amplio y útil intercambio de informaciones acerca de las formas vigentes en varios países en los impuestos a los bienes raíces, la concepción en que se fundan dichas formas y los tipos de administración que tienen. El debate fue útil porque sirvió para contrastar los métodos y medios modernos que pueden utilizarse en la valuación de estos bienes.

40. A lo largo de la extensa discusión o intercambio de ideas a que dio lugar la Conferencia, se puso de manifiesto con toda claridad que es mucho lo que aún queda por hacer en los países latinoamericanos en materia de administración tributaria. Por un lado están los requerimientos de una más extendida y asequible asistencia técnica, que exigirían una ampliación de planes por parte de los organismos internacionales que están en condiciones de suministrarla. Por otro, la necesidad de contar con centros de capacitación bien organizados y orientados, que cumplan con la importantísima

/misión de

misión de preparar personal idóneo para las delicadas y complejas tareas que llevan a cabo las administraciones de impuestos.

41. También en este campo prestan su colaboración los organismos internacionales. Pero hay que reconocer que, a pesar de esa asistencia técnica, todo lo que se haga en materia de fortalecimiento de la administración tributaria deberá realizarse con un sentido nacional, en consonancia con la realidad de los diversos países y de conformidad con las necesidades propias y los recursos de que se dispone para satisfacerlas.

42. Se estimó que los resultados que se desprenden de las deliberaciones de la Conferencia representan sin duda un gran paso dentro de los trabajos de esta primera etapa del Programa Tributario OEA/CEPAL/BID y proporcionan un material valioso para la preparación de la segunda conferencia, que se celebrará en Santiago de Chile durante 1962 y versará sobre política fiscal. Es indudable que en ella tendrá cabida el análisis profundo de los aspectos fiscales del impuesto, conjuntamente con aquellos otros que se relacionan con los incentivos económicos para promover un desarrollo económico y social más equilibrado y rápido.

43. En las dos últimas sesiones de trabajo se efectuó un intercambio general de impresiones sobre los resultados prácticos de la Conferencia. Aunque en las actas resumidas correspondientes puede seguirse el debate a que dio lugar esa discusión en la versión definitiva de este informe se condensará en la misma forma que los restantes temas discutidos, como se hace en los párrafos precedentes.

Parte II

ACTAS RESUMIDAS DE LAS SESIONES DE LA
CONFERENCIA SOBRE ADMINISTRACION DE IMPUESTOS



ACTA RESUMIDA DE LA PRIMERA SESION
celebrada en Buenos Aires, Argentina el jueves 12
de octubre de 1961, a las 15.25 horas

Presidente: Sr. BARNES

CONTENIDO:

- Obstáculos generales a una eficiente administración de impuestos

OBSTACULOS GENERALES A UNA EFICIENTE ADMINISTRACION DE IMPUESTOS

El PRESIDENTE explica el procedimiento a que se ajustarán las deliberaciones de la Conferencia. Los autores presentarán primero sus trabajos y después se invitará a los participantes a comentar el tema a consideración. Invita al Sr. Crockett a presentar su trabajo sobre los obstáculos generales a una eficiente administración de impuestos (documento informativo).

El Sr. CROCKETT explica que su trabajo se limita simplemente a esbozar diversos problemas, sin ofrecer soluciones para los mismos. Una de las principales dificultades para una eficiente administración tributaria es la multiplicidad de los impuestos, que llegan a contarse por centenares en algunos países. Ello hace sumamente difícil - o hasta imposible - que el personal operativo de los respectivos departamentos impositivos se familiarice cabalmente con los impuestos que administra y con el conjunto general de contribuyentes sujetos a dichos impuestos. Un país con gran número de administradores fiscales podría resolver el problema mediante la segmentación de los administradores en grupos especializados, cada uno de los cuales podría dedicarse a un grupo reducido de impuestos concretos. Sin embargo, la especialización es imposible en un país pequeño, excepto si se seleccionan tres o cuatro impuestos o grupos de impuestos a los que pueda prestarse toda la atención, mientras los demás quedan olvidados, no sólo por los funcionarios del fisco sino también por el público.

Otro problema es la carencia de códigos y recopilaciones de impuestos particularmente en los países en que la multiplicidad de impuestos es mayor. Tal situación impide una administración de impuestos ordenada y debe ser remediada.

Al subrayar la necesidad de reglamentaciones completas, señala que el sistema de decretos reglamentarios existente en la mayoría de los países podría utilizarse para explicar la legislación tributaria y proveer así la información necesaria a fin de que el administrador pueda desempeñar sus funciones oficiales y el contribuyente cumplir con sus obligaciones tributarias.

Una desventaja en varios países lo constituye el hecho de que los impuestos internos no son administrados por un organismo único sino por diversos departamentos. Ello torna imposible el control unificado y la aplicación uniforme de la ley.

/También es

También es esencial un manual de trabajo para el personal de administración de impuestos. En muchos países faltan manuales de esa naturaleza, que podrían reservarse exclusivamente para uso interno. Servirían para instruir al administrador acerca de sus facultades y acerca de lo que debe hacer en casos concretos.

Las instrucciones adecuadas para el contribuyente, preferentemente en forma de folleto, pueden resultar muy útiles como ayuda en la preparación de su declaración de ingresos. También esto suele faltar en muchos países. Además, los formularios de declaración deben entregarse al público gratuitamente y no estar sujetos al pago de una tarifa reducida o a la compra de una estampilla fiscal, como ocurre en ciertos países.

El hecho de que en algunos países latinoamericanos los contribuyentes no lleven la contabilidad y los libros adecuados impide al administrador de impuestos calcular con exactitud el impuesto correspondiente. Por ejemplo, la preparación de datos estadísticos sobre la correcta relación entre los ingresos brutos y las ganancias netas sería sumamente útil para el administrador.

Las facultades de investigación de los departamentos impositivos son limitadas en muchos países. Si el contribuyente omite declarar todos sus ingresos, el inspector fiscal no puede obtener la información de otras fuentes como, por ejemplo, el banco del contribuyente. En general se dice al inspector que no puede revelarse la información. Es ésta una cuestión que merece estudiarse a fondo. Lo mismo debe hacerse en el caso de arreglos contractuales tales como los existentes entre una sociedad nacional perteneciente a una firma extranjera y la casa matriz. Con frecuencia esos arreglos se enderezan a disminuir las ganancias de la sociedad nacional y a reducir así los impuestos que debe pagar.

Señala que es esencial una capacitación adecuada de los funcionarios fiscales. En algunos países se ofrece una capacitación limitada, pero debe extenderse a todos. El administrador de impuestos podría también tener la ventaja de un contacto directo con el contribuyente.

La cuestión de la corrupción y el fraude, derivada de las tentaciones a que están expuestos los funcionarios gubernamentales, es el problema más difícil de resolver en muchos países. Debe recomendarse el sistema de inspectores secretos para investigar la conducta del personal fiscal, pues

inspira confianza la integridad del personal. Este debe recibir una remuneración razonable que elimine la necesidad de aceptar otros trabajos, generalmente al servicio de una firma obligada a pagar impuestos, con la consiguiente división de su lealtad.

Señala, por último, que debe abandonarse la práctica seguida en ciertos países de otorgar por ley a entidades autónomas el derecho al total o a una parte de un impuesto determinado. Todos los impuestos deben remitirse a un organismo gubernamental centralizado.

El Sr. DARDON abunda en la conveniencia de explicar a los contribuyentes la filosofía de las leyes tributarias o el propósito en que se inspiran, a fin de que puedan tener cabal conocimiento de su alcance y de las obligaciones que para ellos se derivan de tales leyes. Por lo que se refiere a los impuestos específicos creados para el financiamiento de obras públicas ejecutadas por empresas privadas, aunque éstas sean fiscalizadas o intervenidas por la administración pública, hace notar el riesgo que tendría confiar a dichas empresas la recaudación directa de los impuestos correspondientes. El sistema atentaría en todo caso a los principios de unidad de caja y unidad de presupuesto aceptados en muchos países.

El Sr. CROCKETT se muestra de acuerdo con el Sr. Dardón en cuanto al primer punto. Con respecto al segundo, señala que la dificultad estriba en que la administración impositiva generalmente pierde el control de la política financiera del gobierno. De ahí que deba tenderse a eliminar las oficinas recaudadoras ajenas al gobierno.

El Sr. TORRES AHUMADA explica cómo se gestó el código tributario de 1960, actualmente vigente en Chile, exponiendo los antecedentes en que se basa y el procedimiento que se utilizó para elaborarlo, hasta llegar a la dictación del decreto con fuerza de ley 190, promulgado por el Presidente de la República. Hace observar que se prefirió este procedimiento para evitar que una recopilación de leyes tan trabajosamente lograda se desnaturalizase en el curso de un debate legislativo. La autorización para dictar el código en la forma expresada fue concedida por el Congreso Nacional. No obstante, sólo se promulgó la parte relativa a las normas adjetivas o de procedimientos. Pone a disposición de los participantes un resumen impreso del código a que se ha referido.

/El Sr. ALMIRO

El Sr. ALMIRO manifiesta que le parece difícil conciliar dos puntos de vista sostenidos en su exposición por el Sr. Crockett, a saber: la necesidad de preparar técnicos de administración tributaria especializados en cada impuesto por separado y la conveniencia de que exista un organismo gubernamental de administración fiscal centralizado.

El Sr. CROCKETT hace notar que en los países que cuentan con numeroso personal de impuestos se acostumbra dividirlo en grupos que se especializan en determinados gravámenes. En general, estos grupos no están familiarizados con el resto de los impuestos. Es preferible por lo tanto, que un departamento único tenga a su cargo la investigación y recaudación tributarias bajo una legislación uniforme.

El Sr. PIEDRABUENA estima que las consideraciones del Sr. Crockett son muy completas. Hacer nuevos comentarios sería anticiparse al trabajo no sólo de esta reunión sino de la próxima.

Informa que en Chile está funcionando ya una Escuela de Entrenamiento del Servicio de Impuestos Internos con la colaboración de la Administración de Cooperación Internacional (ICA) y del Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos. Se da actualmente un curso completo de instrucción para principiantes y se está iniciando ahora otro para inspectores y fiscalizadores. Para mayor información sobre esta institución pide que se distribuya entre los asistentes a esta Conferencia un documento que ha traído al efecto (OEA/CEPAL/BID/8/Add.1).

El PRESIDENTE anuncia que los problemas de capacitación se examinarán al discutir otro punto del temario.

El Sr. CAPLIN subraya la importancia de que exista una relación satisfactoria entre el administrador fiscal y los contribuyentes. Conviene en que la adecuada codificación de las leyes tributarias, junto con reglamentos apropiados, será beneficiosa tanto para el uno como para los otros. También concuerda en que es esencial preparar formularios de declaración de impuestos que sean simples.

El Sr. LOPEZ BARONA se refiere especialmente al tema de la no participación del administrador fiscal en la elaboración de las leyes para establecer el sistema tributario. Por excelente que este sea, sus autores

/desconocen las

desconocen las dificultades reales de la recaudación y sólo se proponen: a) cobrar el máximo, b) reducir al mínimo el costo y el tiempo de los servicios de recaudación y c) asegurar el estricto cumplimiento de la ley impositiva. Sería muy deseable que el administrador participase en la formulación de las leyes fiscales a fin de que conociese bien las finalidades que éstas persiguen. Es innegable la importancia que tiene la capacitación del personal, pero no hay que olvidar que aboga contra ella la falta de permanencia o estabilidad de estos empleados, uno de los principales problemas de la administración pública en los países latinoamericanos. Las dos soluciones para este problema son establecer el servicio civil o investir de cierta autonomía a las oficinas recaudadoras para su organización interna. Es necesario, en suma, terminar con toda clase de interferencia política en materia de administración y recaudación de impuestos, lo que sólo se conseguirá permitiendo a los administradores participar en la elaboración de las leyes impositivas y preocupándose del entrenamiento y estabilidad del personal que la integra.

El Sr. REIG desea agregar algunos conceptos sobre la necesidad de una reforma tributaria amplia y bien fundada, para la cual podría servir de ejemplo la descrita por el Sr. Torres Ahumada, sin perjuicio de la aprobación legislativa estudiada por comisiones asesoradas por cuerpos técnicos. Cree que para tener eficacia sería necesaria una reforma que no pecará de improvisación y apresuramiento como las que se votan en los cuerpos legislativos que carecen de técnicos en la materia y en cuya conformación interviene únicamente la política. La reforma chilena, elaborada lentamente y cumpliendo los pasos necesarios, sería ideal para llegar a una ley bien sedimentada y que obtuviera el consenso de la voluntad popular. Expresa el Sr. Reig su aspiración de que en la Argentina pudiera encararse la reforma tributaria a base de estudios previos hechos por técnicos capacitados y con cuya participación activa se recogiera la opinión de distintos sectores profesionales y del público interesado. Agrega que se ha hablado de entrenamiento dentro de la administración y cree que debe considerarse además la preparación de expertos en los altos niveles. La Universidad de Harvard constituye un modelo a este respecto, al formar hombres capaces de asesorar a Ministros de Hacienda y de

/colaborar con

colaborar con congresales en la elaboración de las leyes impositivas. Destaca el papel que las universidades pueden desempeñar en este punto.

Siendo indiscutible la necesidad de codificación en materia fiscal, entiende que también es necesario contar con suficientes reglas o interpretaciones administrativas, a las que debe darse difusión amplia. Cree que las administraciones latinoamericanas son en general remisas en dictar normas e interpretaciones generales y así escapan a la comunidad ciertos conceptos básicos y útiles. Sugiere por ello que las leyes de procedimiento establezcan la obligatoriedad de hacerlo siempre que en la inteligencia de la ley o reglamento surja una razonable duda.

El Sr. MONTEROSO, refiriéndose a la remuneración del personal, se pregunta si el personal del organismo fiscalizador debería tener una remuneración superior al del organismo fiscalizado, como pretende el de la Superintendencia de Bancos con respecto al del Banco de Guatemala, que es el banco central de dicho país, no obstante ser igual la calificación e aptitud técnica de ambos.

El Sr. CROCKETT manifiesta que el problema de las remuneraciones adecuadas es en realidad difícil. Sin embargo, en el caso de los empleados fiscales que están expuestos al soborno debe tenerse en cuenta este hecho en su escala de sueldos, con independencia de su competencia técnica.

El Sr. BECERRA destaca el interés de los diversos puntos tratados en la exposición del Sr. Crockett por ser comunes a todos los países latinoamericanos. La continuidad de las reformas en materia tributaria, ya sea por vía legislativa o por vía administrativa, favorece la multiplicidad de estas leyes, hecho del que a su vez surge la necesidad de recopilarlas o codificarlas periódicamente con espíritu progresivo. Tal necesidad no es incompatible con la cuidadosa elaboración técnica de esas leyes. Ejemplo de ello es la reforma colombiana al impuesto sobre la renta, que ha sido considerada como un modelo. Reconoce que es más fácil y expedito implantar las reformas por decreto, pero le parece innegable que para el buen éxito de las reformas en materia impositiva es indispensable la aceptación o asentimiento de la opinión pública y que ésta sólo puede conseguirse a través del Congreso y en el curso del debate legislativo. A su juicio la

/manera de

manera de coonestar la elaboración técnica de las reformas tributarias y la peculiaridad del proceso legislativo sería reservar al gobierno el derecho de iniciativa que le corresponde, dejando al Congreso la elaboración legislativa siempre en colaboración estrecha con el propio gobierno. Así se procedió en Colombia con respecto a la reforma del impuesto sobre la renta, y ello permitió considerar debidamente los aspectos sociales de tal impuesto.

Coincide asimismo con el Sr. Crockett en las ventajas de establecer una organización centralizada en materia de administración de impuestos. Refiriéndose nuevamente a Colombia y al mismo impuesto sobre la renta, que es el más importante en dicho país, hace observar que la organización descentralizada constituyó un rotundo fracaso, mientras que la centralización produjo resultados sorprendentemente ventajosos e importantes en el transcurso de pocos años.

Termina ponderando la importancia de los programas de entrenamiento del personal administrador, que también se llevan a cabo en Colombia como parte del servicio civil implantado en dicho país.

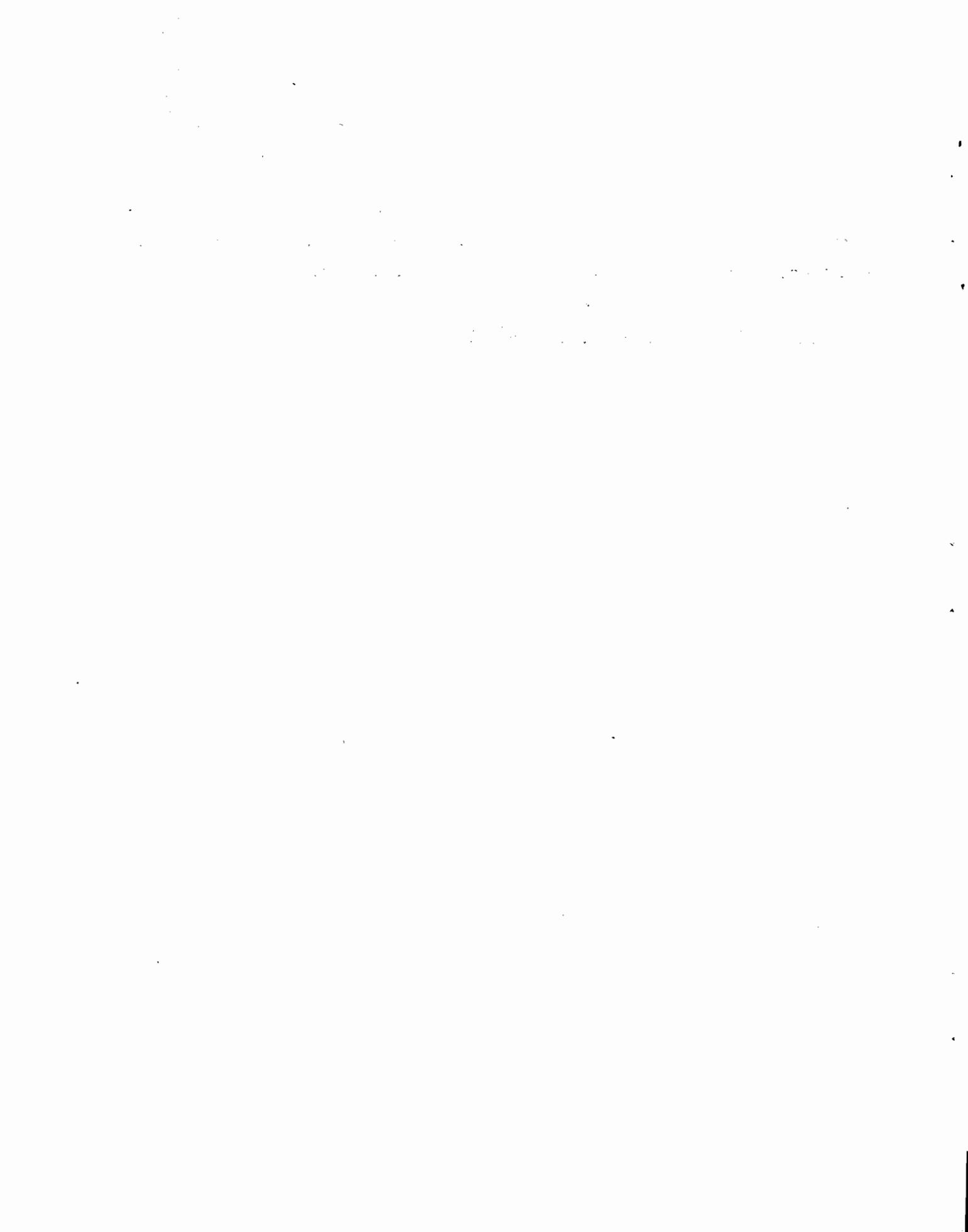
El Sr. COSTA opina que hasta ahora los comentarios se han limitado a un punto de vista a corto plazo. Las recomendaciones de la Conferencia deben también referirse a las perspectivas a largo plazo. En ese sentido, los debates deben incluir los problemas políticos, sociales, económicos y educativos. La estructura política de los países es importante porque algunos gobiernos carecen de confianza en tanto que otros la tienen en demasía. Es preciso abordar la cuestión del favoritismo político, las administraciones ad hoc, etc. La estructura social tiene importancia por la distinción de clases y por el hecho de que a las clases bajas les es prácticamente imposible ascender en la escala social. Dentro de los problemas económicos debe considerarse el subempleo o el desempleo con grandes masas de población cuyo presupuesto apenas alcanza para subsistir. También debe considerarse el hecho de que en la mayoría de los países insuficientemente desarrollados el grueso de la población no ha asistido a la escuela.

Espera que la Conferencia prepare una extensa exposición de objetivos con respecto a prácticas administrativas justas en materia de impuestos que podrían aplicarse en general a todos los países latinoamericanos.

/El PRESIDENTE

El PRESIDENTE señala que los participantes a la Conferencia no representan a sus respectivos gobiernos, motivo por el cual no habrá resoluciones. Con todo, espera que haya consenso en cuanto al tipo de conclusiones a que se llegue en la reunión.

Se levanta la sesión a las 17.05 horas.



ACTA RESUMIDA DE LA SEGUNDA SESION

Celebrada en Buenos Aires, Argentina, el viernes 13
de octubre de 1961, a las 10 horas

Presidente: Sr. MAGAÑA

CONTENIDO:

- Objetivos del Programa
- Cálculo de la distribución de la carga tributaria
- Distribución de la carga tributaria en América del Sur

OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE TRIBUTACION

El PRESIDENTE invita al Sr. Sedwitz a describir los objetivos y antecedentes del Programa Tributario en que participan conjuntamente la OEA, la CEPAL, el BID y la Universidad de Harvard.

El Sr. SEDWITZ comienza por describir los propósitos que animan al Programa. América Latina está embarcada en un plan sin precedentes para elevar el bienestar económico y social de sus pueblos. En los quince años transcurridos desde el término de la guerra se ha visto que, pese al aumento de los ingresos provenientes de la exportación, las economías latinoamericanas no han logrado importantes avances en cuanto a transformación estructural ni con respecto al mejoramiento del nivel de vida de las masas.

Para resolver sus problemas, América Latina tiene necesidad de conciliar, a través de su política económica y su administración pública, las aspiraciones sociales y de mayor consumo, por un lado, con las relativas a acelerar el ritmo de inversión pública y privada y promover la capitalización, por el otro. Para ello es indispensable formular planes o programas integrales de desarrollo económico y social, a fin de evitar el desperdicio de recursos y las tensiones sociales que frecuentemente acompañan al proceso de industrialización.

El propósito principal del Programa Tributario es precisamente promover las modificaciones fundamentales de los sistemas impositivos latinoamericanos para constituirlos en instrumentos eficaces de la programación económica y social. Por ello, el Programa deberá desenvolverse en el marco de proyectos y planes de acción concretos, orientados conforme a los principios del Acta de Bogotá y de la Carta de Punta del Este. En particular, debe existir estrecha coordinación entre el Programa Tributario y el Comité de Expertos en Planes de Desarrollo, organismo que se establecerá en las próximas semanas de acuerdo con la Carta mencionada. Ese Comité estará encargado de estudiar los planes de desarrollo que los gobiernos sometan a su consideración y seguramente el Programa Tributario le proporcionará orientaciones esenciales para establecer las normas de una política de desarrollo.

El Programa Tributario debe concebirse como un proyecto a largo plazo cuyo objetivo en las primeras etapas será mejorar la administración tributaria y formular los principios que deban orientar la política fiscal en los países latinoamericanos en función del desarrollo económico. A esas finalidades responden la actual Conferencia y la que se realizará en el año próximo. Se proyecta también analizar a fondo la situación fiscal en los países de América Latina, no con la mera intención de satisfacer la curiosidad científica, sino con el fin de abordar problemas concretos y colaborar con los gobiernos para resolverlos adecuadamente. No se trata de propiciar una reforma tributaria indiscriminada, sino de introducir aquellas modificaciones que recomienden las investigaciones mencionadas y las que exija el mejoramiento de la administración fiscal.

En el Programa ocupan destacado lugar esta Conferencia y la que se realizará el próximo año, porque - además del interés de las materias que en ellas se tratan - permiten un intercambio de ideas y experiencias entre expertos que, por su propia condición de técnicos, pueden expresarse sin las limitaciones que muchas veces cohiben a funcionarios del gobierno. Por otra parte, el consenso de opiniones que crean estas reuniones constituye un poderoso acicate para que los gobiernos adopten en materia fiscal las medidas concretas correspondientes.

El Programa supone el comienzo de actividades que no han recibido hasta ahora la atención necesaria, no sólo por sus repercusiones en el ámbito económico, sino por las posibilidades que encierran de alcanzar objetivos en el campo social, como son la distribución equitativa del ingreso y el más eficaz aprovechamiento de los recursos humanos a través de mejores servicios de educación, salud pública, vivienda, etc. El Programa ha tenido en cuenta la importancia de crear condiciones propicias para estimular la inversión privada, que es esencial para un progreso económico dinámico dentro del marco de las instituciones libres.

El Sr. BARNES describe el procedimiento que habrá de seguirse en la presentación de cada tema. Como los encargados de comentar cada uno de ellos no han tenido en todos los casos tiempo suficiente para preparar los documentos dando a conocer la opinión y experiencia de sus respectivos países, es importante que durante las sesiones haya un intercambio de informaciones en ese sentido

/Informa también

Informa también a los participantes que las Naciones Unidas y el Programa Internacional de Tributación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard están preparando conjuntamente un manual acerca de la administración del impuesto sobre la renta. La versión definitiva estará lista a comienzos de 1962 y mientras tanto se enviará a los participantes cada capítulo a medida que se terminen.

CALCULO DE LA DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA Y DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA EN AMERICA DEL SUR

El PRESIDENTE anuncia que el Sr. R.A. Musgrave presentará sus documentos "Cálculo de la distribución de la carga impositiva" (OEA/CEPAL/BID/5) y "La distribución de la carga impositiva en América del Sur" (OEA/CEPAL/BID/5/Add.3).

El Sr. MUSGRAVE manifiesta que ya que los problemas prácticos y técnicos de la administración tributaria constituyen el tema central de la presente Conferencia, quizá sea de lamentar que la primera sesión de trabajo se haya dedicado a un tema abstracto y altamente especulativo. Destaca el hecho de que las cifras dadas en sus cuadros y en los comentarios del Sr. Herschel constituyen hipótesis y no estadísticas y tienen una base teórica. Sin embargo, ese tipo de información reviste mucha importancia para el desarrollo de una sana política fiscal, pues los beneficios de los programas de gastos públicos deben relacionarse con sus gastos y la distribución de la carga que representa su financiamiento. También es necesario conocer la forma en que la aplicación de la política tributaria influye sobre la distribución del ingreso, pues las reacciones de los diferentes grupos de ingreso repercuten en factores tan esenciales para la economía como el nivel de las inversiones, la estructura de la demanda, etc.

Refiriéndose a los problemas principales que plantea la preparación de cálculos especulativos destacando especialmente la naturaleza de los problemas, dice que el primero de esos problemas reside en la determinación de los impuestos que debe abarcar un análisis de ese tipo. Debe incorporarse la mayoría de los principales impuestos generales contenidos en la estructura tributaria del país, pero en el caso de los rubros especiales, como impuestos sobre sueldos y salarios y gasolina, podría alegarse que

/deben excluirse

deben excluirse a menos que se tengan en cuenta los correspondientes beneficios (por ejemplo, pagos de transferencia en el primero de los casos). Lo ideal sería considerar ambos aspectos, pero de no ser así parecería más razonable ocuparse sólo de los ingresos.

Señala que su análisis describe la forma en que se distribuye la carga tributaria efectiva, planteamiento que es típico del adoptado en varios países europeos. Por otra parte, el Sr. Herschel incluyó también en su documento la distribución de los ingresos no tributarios, tema que podría discutirse más adelante.

El segundo problema es cómo definir los grupos entre los cuales debe distribuirse la carga impositiva. El autor se decidió por las unidades consumidoras ordenadas según grupos de ingreso, por estimar que para la mayoría de los países ésta es la mejor manera de abordar el problema, pues revela si un impuesto es progresivo o regresivo. Ese método no es el único, pues existen otros, como la distribución por cuotas de factores o tipos de actividad. En caso de que se adoptara su planteamiento, habría que resolver de antemano algunos problemas técnicos de importancia. En primer término habría que ver cómo se define el ingreso, pues la distribución de éste varía según el concepto que se elija; así por ejemplo, la inclusión del ingreso no monetario favorece al extremo inferior de la escala haciendo que la distribución del impuesto parezca más progresiva. En segundo lugar está el problema de cómo definir la unidad receptora de ingreso. Una posibilidad sería la familia y otra la unidad consumidora. También en este caso la elección que se haga influye sobre la distribución del ingreso y a la postre sobre la incidencia de la carga impositiva. Conviene tener presente estos puntos al analizar los resultados de las comparaciones entre países.

En la preparación práctica de las estimaciones el paso inicial y más importante estriba en distribuir la carga impositiva entre los contribuyentes según los grupos de ingreso. El segundo sería obtener las tasas tributarias efectivas aplicando al ingreso que cada uno de ellos recibe el coeficiente de los impuestos imputados a cada grupo.

/Con respecto

Con respecto a la naturaleza del problema que plantea la distribución de los pagos tributarios por grupos de ingreso, es importante recordar que los economistas todavía no han podido aislar - ni evaluar - los efectos distributivos de los cambios impositivos de los demás cambios que experimenta la economía, dado que en general guardan una íntima relación mutua. Por lo tanto, sus postulados son totalmente teóricos.

Al examinar por separado los tipos de impuestos más importantes, aborda en primer lugar el impuesto sobre la renta. La hipótesis de que ese impuesto recae sobre la persona que lo paga es aceptable, aunque en los Estados Unidos y otros países de nivel similar se produce un cierto desplazamiento en el extremo superior de la escala, porque allí los sueldos imponibles son más elevados.

La incidencia del impuesto sobre el ingreso de las sociedades de capital es mucho más difícil de determinar en los Estados Unidos debido a que no se dispone de informaciones fidedignas. Supone que el problema es menos agudo en América Latina, pues el impuesto no ocupa una proporción tan elevada de la estructura total. Los pareceres discrepan por lo que respecta a la imputación del impuesto, pues mientras algunos piensan que debería recaer sobre las utilidades, otros creen que debería pesar sobre el consumidor dadas las condiciones actuales del mercado. En sus propios cálculos se supuso que un tercio del impuesto recae sobre el sujeto imponible y dos tercios sobre las utilidades.

Los impuestos que gravan los productos básicos constituyen parte importante de toda estructura tributaria, sobre todo en América Latina. En general se supone, con razón, que la carga de esos impuestos se traspassa al consumidor aunque las compañías no puedan traspassarlo a sus empleados ni al capital ni a las materias primas que compran. La imputación al consumidor supone una distribución conforme a los gastos de consumo cuya estructura varía para los diferentes productos.

Los cuadros 1 y 2 de su estudio consignan los datos esenciales para determinar la estructura tributaria general de un país. A fin de llevar a cabo un análisis semejante al contenido en este documento, primero hay que formular hipótesis y después obtener las estadísticas necesarias sobre

/la distribución

la distribución de los ingresos tributarios, la distribución del ingreso, el ingreso total y los diferentes tipos de gastos e ingresos. En el Reino Unido y en los Estados Unidos es fácil obtener dicha información, pero supone que en América Latina no existen datos sobre la distribución del ingreso y es muy difícil obtener informaciones sobre la composición de los gastos de consumo. A falta de esos datos, el método adoptado en Venezuela por el Sr. Shoup - que consiste en seleccionar familias típicas y determinar qué impuestos les son imputables - permite obtener resultados casi tan útiles como los que rinden otros métodos.

Se refiere en seguida a los cuadros contenidos en su segundo documento y explica brevemente su contenido. El cuadro 6 corresponde al cuadro 2 de su primer documento dado que muestra la distribución de las tasas impositivas efectivas. La estructura es muy desigual: progresiva entre el primero y el segundo cuartil y regresiva del segundo al tercero en la mayoría de los países, siendo muy análoga a la obtenida por el Sr. Shoup en Venezuela.

Uno de los objetivos que tuvo presente al preparar ese documento fue mostrar si el impuesto sobre la renta es o no progresivo, para indicar en qué punto de la escala se aplica primero dicho impuesto. Los resultados obtenidos se consignan en el cuadro 7.

El PRESIDENTE invita a pasar a la mesa a los Sres. Herschel y Pechman, autores de los comentarios al estudio del Sr. Musgrave.

El Sr. HERSCHEL señala que toda elaboración del tipo descrito en dicho estudio ha de tener un carácter de mera hipótesis en los países poco desarrollados.^{7/} En efecto, la incidencia de los impuestos depende de la situación particular de cada país e influyen en ella la situación del mercado y la actitud de los empresarios. Cualquier medida de política fiscal que se quiera adoptar para acelerar el desarrollo económico y lograr la estabilización o la redistribución del ingreso exige una noción previa sobre quién paga los impuestos. Una de las dificultades graves para la elaboración de estudios de esta naturaleza en América Latina es la escasez de datos.

^{7/} Véase el documento OEA/CEPAL/BID/5/Add.2.

Como dijo el Sr. Musgrave, hay que saber en primer lugar qué impuestos han de incluirse. El orador opina que la inflación debe considerarse como un impuesto adicional. No sólo habría que estudiar los efectos de la política fiscal, sino también la influencia que tienen sobre la distribución de los ingresos otros instrumentos monetarios y crediticios.

Al intentar aplicar a la Argentina el método del Sr. Musgrave, se dividieron los ingresos, según la remuneración de los factores de la producción, en dos grupos: asalariados y no asalariados. La deficiencia del sistema queda de manifiesto por la ausencia de subdivisiones en el segundo grupo.

Por otra parte, la diferencia en cuanto a la estructura legal de cada país modifica los supuestos del análisis. Así, el impuesto a los réditos en la Argentina y el sustitutivo a la herencia hacen necesario variar las hipótesis respectivas sobre incidencia. El hecho de imputar distintos impuestos a los dos grupos de ingresos es una simple hipótesis que se aparta de las teorías del Sr. Musgrave y obedece a las características de los impuestos especiales sobre las sociedades anónimas en la Argentina. Los demás impuestos no presentan características muy diversas.

En el trabajo del Sr. Musgrave que intenta aplicar el método de la distribución de la carga impositiva a distintos países de América del Sur, es evidente que suponer para todos ellos el mismo módulo de distribución del ingreso que en Venezuela sólo puede ser una conjetura, ya que las características varían seguramente de una nación a otra.

El orador destaca, por último, los problemas especiales que plantea el desarrollo económico para fines de cálculo de la redistribución del ingreso, pues habría que coordinarla con una proyección de las modificaciones que sufrirá esta distribución al evolucionar la estructura económica.

El Sr. PECHMAN explica los motivos que le indujeron en su documento (OEA/CEPAL/BID/5/Add.1) a pensar que debían fomentarse esas investigaciones sobre distribución de la carga tributaria y a proponer la discusión de algunos problemas de cálculo. Desde el punto de vista de la política tributaria resulta difícil pensar que ésta pueda ser eficaz si no se cuenta con informaciones del tipo de las contenidas en los documentos de los Sres. Musgrave y Herschel. Sin ellas es imposible actuar en forma lógica y efectiva. La iniciativa de calcular distribuciones semejantes

/podría proporcionar

podría proporcionar un incentivo y una base a fin de recoger una enorme cantidad de estadísticas importantes para fines de política y de administración. Muchas conclusiones normativas se han derivado de la eficaz distribución de la renta por grupos de ingreso.

Incluso en los Estados Unidos existen brechas en las informaciones contenidas en las declaraciones, aunque sólo diez millones de habitantes no están incluidos en la tabulación del ingreso. En muchos países la proporción es más bien de uno por cada 18 incluidos en comparación con 17/18 avos de los Estados Unidos; por consiguiente, es necesario proporcionar un sustituto para las tabulaciones oficiales. Pide a los participantes que, de ser posible, colaboren con otros funcionarios de sus respectivos gobiernos y con investigadores privados con objeto de realizar encuestas directas de la distribución del ingreso y del consumo. La mayoría de los países poseen la mano de obra y los fondos necesarios para llevar a efecto este trabajo, que aunque sea muy técnico, no es excesivamente oneroso, siempre que use una muestra eficiente. En los Estados Unidos se obtiene una información bastante satisfactoria mediante un muestreo efectuado entre 25 000 familias.

Para la administración tributaria, sería muy provechoso llegar a semejante distribución de la carga impositiva. En los Estados Unidos el primero en emplear estas informaciones fue un equipo de personas ocupado en calcular la distribución del ingreso y de los impuestos por grupos de ingreso para determinar la subestimación de intereses, dividendos y otros ingresos en las declaraciones. Actualmente la administración pública ha recomendado adoptar el sistema de retención para los intereses y dividendos, en parte sobre la base de esa investigación.

El afán de obtener distribuciones que comprendan la totalidad del ingreso de un país lleva inevitablemente a determinar la medida de adecuación con que se están aplicando los impuestos. Hace aproximadamente diez o doce años, la Dirección de Impuestos Internos del Departamento del Tesoro hizo un muestreo de varios cientos de miles de declaraciones y las auditó con el fin de obtener un cálculo del ingreso declarado. Este esfuerzo cesó hace algunos años por razones de economía, pero ha sido restablecido. Los detalles de ese programa se discuten en el trabajo del Sr. Farrioletti.

/Señala que

Señala que no ha podido examinar el documento adicional del Sr. Musgrave (OEA/CEPAL/BID/Add.3) ni el del profesor Herschel (OEA/CEPAL/BID/5/Add.2). Manifiesta su preocupación por algunos aspectos de la distribución presentada por el Sr. Musgrave. Estos son muy sensibles a las hipótesis empleadas. Se refiere a la observación formulada por el Sr. Musgrave en el sentido de que considera muy erráticas las fluctuaciones de los cuartiles que figuran en el cuadro 6 de su documento y de que es muy posible, pero no probable, de que la curva de la tasa efectiva sea tan errática como figura en el cuadro. El resultado puede deberse a una ligera incongruencia entre las cifras de la distribución de los impuestos y las correspondientes a la distribución del ingreso; sin embargo, el Sr. Musgrave proporcionó una serie de números que los participantes pueden utilizar en vista del más amplio conocimiento que tienen acerca de la situación que predomina en sus respectivos países.

Señala que el Sr. Herschel ha dado una tasa efectiva total de aproximadamente 18 por ciento, en tanto que el Sr. Musgrave consigna 12 por ciento. Habría que buscar la explicación de esta diferencia antes de hacer comparaciones entre los países. Por último, habría preferido que el cuadro 6 se hubiese titulado "Distribución de las cargas tributarias en un país como Venezuela" por las diferentes distribuciones que hay en los países latinoamericanos. No deben considerarse las cifras como las correspondientes a la distribución de los ingresos en cada uno de los países que figuran en el cuadro.

El Sr. PIEDRABUENA espera que el método de cálculo de la distribución de la carga tributaria pueda tener una aplicación real y efectiva en América Latina en un porvenir no muy lejano. A su parecer consiste en esencia en verificar el fenómeno de traslación. Algunas de las tablas del Sr. Musgrave han clasificado los impuestos en directos e indirectos, pese a que tal clasificación ha caído ya en desuso, pues es sabido de todos que hay impuestos indirectos que no pueden trasladarse, como los hay directos en que sí cabe la traslación.

El grado de traslación es variable, aunque seguramente mayor en América Latina que en los Estados Unidos. Se trasladaría así el 100 por ciento de la carga de los impuestos a las empresas y a las ventas en América Latina, aparte de existir variantes muy grandes en cuanto al tipo de impuesto entre uno y otro país. En México, por ejemplo, sólo existe el impuesto cedular sobre la renta, mientras que en Chile se le agrega el global complementario. El orador no sabe hasta qué punto se ha considerado la forma de hacer el cálculo cuando el impuesto es cedular, complementario o reviste otra forma.

Además, en América Latina se plantea una variable que no existe en los Estados Unidos. Si bien es cierto que los impuestos se aplican de conformidad con la capacidad de pago de los contribuyentes, los gastos del fisco se orientan con preferencia hacia las clases paupérrimas. Habría, pues, que hacer un macroanálisis de gastos e ingresos para comprobar los beneficios que obtienen las clases más pobres.

En Chile se han hecho estudios para saber si la tributación es progresiva o no. Según el orador, ésta tiene un efecto neutral o ligeramente regresivo. La participación de los trabajadores en el ingreso nacional - incluidas las remuneraciones de los empresarios - se refleja en parecido porcentaje en los impuestos muestreados que recaen sobre dichos grupos. El impuesto de tercera categoría que grava las utilidades de las empresas recae sobre las masas consumidoras, así como el de compraventa. Otros impuestos - los de segunda categoría, los que gravan los artículos suntuarios y la importación de automóviles, etc. - sólo afectan a las clases más acaudaladas.

En resumen, opina que en los países latinoamericanos estos métodos, aunque no proporcionen luces completas sobre la situación, pueden ofrecer una orientación útil.

El Sr. HERSCHEL se interesa por las informaciones sobre traslación de impuestos en Chile y está de acuerdo en que no tiene utilidad clasificar los impuestos en directos e indirectos, pero señala que no se han empleado estos términos como base para analizar la traslación, pues se ha indicado en cada caso en qué forma y proporción se traslada la carga tributaria. Coincide con el Sr. Piedrabuena en la conveniencia de hacer también un análisis de los gastos fiscales.

/El Sr. FERREIRA

El Sr. FERREIRA indica que en los cálculos de la distribución de la carga impositiva habrán de incluirse datos referentes al valor real de la moneda y la inflación. Cuando hay pérdida del poder real de compra, algunos impuestos modifican su incidencia, y sobre todo el impuesto a la renta, al ser progresivo, acrecienta su progresividad. En cambio, en un período de inflación el impuesto de tarifa fija pierde su capacidad de rendir tributos.

Otro aspecto a considerar es el de los cambios diferenciales empleados en Colombia, que equivalen a impuestos sobre las importaciones o los viajes y tienen gran importancia en las economías latinoamericanas. El mismo efecto surten los tipos de cambio artificiales.

El Sr. SIERRA considera que los estudios de distribución de la carga tributaria por clase de ingreso son un valioso instrumento de la política de desarrollo económico. Sin embargo, dada la escasez de estadísticas básicas en los países latinoamericanos, y sobre todo en Centroamérica, habría que buscar un camino más rápido y más sencillo para efectuar estos estudios. A Centroamérica, que está empeñada en lograr su integración económica, le interesa especialmente conocer la incidencia de los impuestos en la industrialización, el equiparamiento de aforos y en otras tareas que supone la creación de un mercado común.

El Sr. GUERRERO manifiesta que las deficiencias estadísticas en Centroamérica obligan a cierto grado de improvisación en la obtención de datos para orientarse. Lo que más le preocupa en el caso de Nicaragua - país en que se está haciendo una revisión fiscal en estos momentos - es el problema de que los mayores ingresos fiscales dependen en su mayor parte (51.75 por ciento) de los impuestos de importación, ya que el impuesto sobre la renta sólo representa un 5 por ciento. Cómo poder determinar la incidencia de estos impuestos de importación en los diferentes sectores de la economía es un tema que sin duda merece la atención de esta Conferencia.

El Sr. VELARDE, al referirse a los trabajos presentados por los Sres. Musgrave, Herschel y Pechman, señala que su técnica es bastante refinada, pero el hecho de que no pueda aplicarse por completo en América Latina no debe ser impedimento para establecer una distribución más equitativa de los impuestos, haciendo que la carga recaiga en mayor proporción /sobre aquéllos

sobre aquéllos que tienen mayor capacidad de pago. El año pasado la Administración General de Rentas de Panamá preparó dos proyectos tendientes a aumentar los ingresos fiscales: uno para el impuesto sobre la renta y otro para el impuesto a la propiedad en un intento de trasladar parte de la carga tributaria del consumo al capital. En los impuestos indirectos el gobierno tiene también los instrumentos para evitar que la carga se traslade a los precios.

El Sr. REIG menciona que en la Universidad de Buenos Aires se proyectó realizar estudios a fin de conocer la distribución de la carga tributaria en la Argentina. El plan de estudios comprendía tres etapas: 1) investigación sobre la distribución del ingreso nacional por escalas de ingresos; 2) análisis del consumo familiar a distintos niveles de ingreso, y 3) incidencia de la tributación. La primera operación, proyectada como muestra paralela al reciente censo, no pudo realizarse.

Considera que, aun con las limitaciones del procedimiento adoptado, la clasificación por cuartiles que ha hecho el Sr. Musgrave del peso de la imposición es muy ilustrativa, pues muestra la importante proporción que en América Latina recae en la clase media. Habría que reflexionar en si esa incidencia no es perjudicial para el país, en vista de la importancia que tiene la clase media en la formación de empresas y capitales.

En este momento hay tres entidades interesadas en tales investigaciones. La Fundación Di Tella ha iniciado un estudio amplio y probablemente colaborará con la Universidad. Importante agrupación de empresas privadas ha hecho público su interés y le prestará apoyo financiero.

Al abordar el aspecto del trabajo del Sr. Pechman relativo a la corrección de las estimaciones de ingresos, dice que en América Latina no se puede poner mucho énfasis sobre los resultados de auditoría fiscal para corregir las subestimaciones de las estadísticas de ingreso porque primero habría que tener la certeza de que el grado de evasión es uniforme en toda la escala de ingresos. Se pregunta qué otra metodología podría utilizarse y se inclina por compulsar opiniones, especialmente de aquellas personas vinculadas a los distintos sectores de la actividad económica que pudieran aportar su experiencia.

/En cuanto

En cuanto a los gravámenes sobre salarios afectados a fondos para prestaciones sociales, opina que deben considerarse como impuestos si son contribuciones obligatorias, al igual que los impuestos sobre la nafta.

En lo que toca a la incidencia del impuesto a los réditos de las sociedades de capital, considera que en un país no pueden aplicarse los principios basados en la experiencia de otro. En la Argentina, por ejemplo, la proporción trasladable al consumo la estima mayor que la tomada en el trabajo del Sr. Musgrave para los Estados Unidos, debido a la distinta situación de la demanda y a la distinta competencia en los mercados.

También merece atención especial el problema de la consideración de los impuestos de importación. Habría que analizar el tipo de bien que se importe. Si se trata de bienes para consumo, son aplicables las mismas reglas que para los impuestos específicos sobre el consumo. En cambio, si son importaciones de bienes de producción - mercaderías y materias primas - y la producción del país se orienta hacia los bienes de consumo popular, los impuestos de importación deberán pesar en mayor proporción sobre las clases de pequeños recursos.

El Sr. HART, refiriéndose a la distribución de los ingresos personales, hace algunas sugerencias sobre las fuentes de información. En América Latina no son suficientes los datos que pueden obtenerse de las declaraciones de impuestos sobre la renta, pero existen otras fuentes muy útiles, como por ejemplo la Fundación Di Tella en la Argentina y el Instituto de Economía de la Universidad de Chile. Es posible efectuar encuestas sobre ingresos y gastos familiares. Con las informaciones provenientes de los bancos pueden obtenerse también cifras de gran interés. Si los bancos pudieran analizar los cheques que normalmente retienen en su poder en América Latina sin identificación del contribuyente o del depositante, sería posible establecer las relaciones entre ingresos y gastos. Muchos países latinoamericanos no son subdesarrollados en materia bancaria, y los cheques son muy informativos. En un estudio del Sr. Piedrabuena hay cuadros muy interesantes acerca de la distribución de sueldos y salarios de los empleados y obreros sobre la base de la retención de impuestos de 5a. categoría por parte de las empresas.

/Considera que,

Considera que, si bien es difícil, vale la pena, con ayuda de los sociólogos, determinar el estilo de vida de los contribuyentes que corresponde a cada nivel de ingresos. La combinación de informaciones de estas fuentes parcialmente insuficientes será muy valiosa para determinar la distribución de la carga tributaria.

El Sr. MERZAN manifiesta que es necesario ponerse de acuerdo sobre los supuestos fundamentales discutidos en la sesión. En primer lugar no hay duda sobre la importancia de establecer una medida cierta de la carga tributaria, lo que interesa tanto a empresarios y consumidores como al sector oficial. Existe gran variedad de legislaciones y por ello es imposible dar fórmulas estandarizadas que sirvan para todos los países. A fin de salvar este inconveniente, propone que, mediante un cuestionario a cargo del Programa Tributario OEA/CEPAL/BID, se determinen las bases de medición de los distintos países. Comparte la opinión de que deben incluirse los ingresos no fiscales. Dichas reglas de medición habrán de ser elaboradas por expertos en economía o funcionarios especializados en esta materia. Las cifras recopiladas y elaboradas sobre la base de estos cuestionarios podrían presentarse a la próxima Conferencia sobre Política Fiscal en 1962.

El PRESIDENTE informa que se ha preparado una versión muy preliminar de cuestionario que se espera distribuir entre los participantes antes de la clausura de la Conferencia a fin de oír sus sugerencias al respecto.

El Sr. SALAZAR opina que el cálculo de la distribución de la carga tributaria tiene también importancia desde el punto de vista administrativo, porque saber quiénes y en qué proporción pagan efectivamente los impuestos equivale a conocer el llamado mercado o clientela en otros tipos de administración. Es sabido que los contribuyentes o empresas grandes tienen un comportamiento diferente al de los contribuyentes o empresas pequeñas, y demandan métodos y técnicas de persuasión, fiscalización y control también distintas. A base de estas diferencias, en el Perú se está pensando seriamente en organizar la administración tributaria no por tipos de impuestos, - ni por naturaleza de la función, - sino por el tamaño de la renta y el tipo de actividad de los contribuyentes, elementos que pueden ser aportados por los estudios para el cálculo de distribución de la carga tributaria.

/El Sr. FERNANDEZ

El Sr. FERNANDEZ PROVOSTE manifiesta sus dudas acerca de la bondad de un estudio como el propuesto por el Sr. Musgrave, porque considera que el análisis de la carga tributaria debe formar parte de un estudio sobre el ingreso nacional. Sus dudas se fundan también en la certeza de que habrá traslación del impuesto a los precios o salarios y no los pagará el que es nominalmente imponible. La posibilidad de traslación no depende sólo del tipo de impuesto sino también de las condiciones del mercado. Así, por ejemplo, si la oferta predomina sobre la demanda habrá una distribución de la carga impositiva distinta que cuando priva la situación contraria. Esto no obsta para que se hagan estudios parciales sobre la incidencia de determinados impuestos.

El Sr. PECHMAN dice que desearía plantear dos cuestiones. La primera es si los países latinoamericanos disponen de suficientes fuentes estadísticas para llevar a efecto estudios tributarios. No cabe duda de que la escasez de datos es aguda, pero recomendaría a los países de América Latina que traten de hacer lo más que puedan con el material disponible. La segunda cuestión se refiere al hecho de que, siempre que sea posible, el juicio subjetivo se reemplace por datos reales lo que implica un decidido esfuerzo en el sentido de intensificar la recopilación de estadísticas. Cuando no existan datos sobre la distribución del ingreso, podría adoptarse el método empleado por el Sr. Shoup en su informe sobre Venezuela, ya que se ha comprobado que sus resultados han sido a la vez interesantes y útiles.

Concuerda plenamente con el Sr. Hart en que las encuestas directas sobre el ingreso deben efectuarlas las compañías privadas y no el estado, pues la gente tiende a proporcionarles informaciones más completas y exactas. No debe subestimarse la importancia de los datos que se reúnen con ocasión de esas encuestas.

El Sr. HERSCHEL considera que la distribución por cuartiles usada por el Sr. Musgrave es mejor que la división en dos grupos hecha por él, pero presenta el inconveniente de introducir una hipótesis adicional, a saber, que la distribución de los ingresos en distintos países es igual que en Venezuela.

/El Sr. MUSGRAVE

El Sr. MUSGRAVE señala que el debate ha puesto de manifiesto la complejidad del problema y las diferencias entre la experiencia recogida por cada país y las condiciones imperantes en ellos. A este respecto está de acuerdo con la objeción que han hecho varios oradores a la hipótesis que aparece en el cuadro 6 de su segundo documento en el sentido de que la estructura de la distribución del ingreso en Venezuela no es aplicable a cualquier otro país. También conviene en que para cada país deben formularse diversas hipótesis sobre la incidencia de los impuestos, pero señala que el economista se interesa principalmente por la similitud y no por la diversidad, y que es posible que algunas estructuras de la distribución sean características de muchas economías latinoamericanas. Una forma de abordar este problema consistiría en seleccionar tres países latinoamericanos cuyas estructuras tributarias ofrezcan características análogas e idear una metodología para esos países, que podría posteriormente aplicarse a otros. En América Latina, como en otras regiones del mundo, el mejor procedimiento sería examinar primero los ingresos tributarios e incluir posteriormente los gastos.

Considera que las sugerencias del Sr. Herschel sobre la forma de abordar el problema de la inflación son muy interesantes. En general todo este asunto es sumamente importante para muchos países latinoamericanos. Con todo, no debe confundirse el financiamiento del presupuesto mediante déficit con el financiamiento mediante la inflación.

El empleo de medidas de control - como, por ejemplo, los tipos de cambios diferenciales - constituye una interesante sugerencia que debe tenerse en cuenta al analizar los impuestos implícitos.

Con respecto a la necesidad de simplificación mencionada por varios participantes, podría satisfacerse mediante la adopción del método del Sr. Shoup. Si se adoptaran como base los grupos de ingreso, éstos tendrían que ser grandes, pues de lo contrario sería necesario considerar niveles absolutos de ingresos.

Como muchos otros participantes, considera que son importantes los datos, pero está convencido de que el tipo de análisis que se necesita puede hacerse sin contar con una serie estadística completa. Contrariamente

a las opiniones expresadas por el Sr. Herschel y otros participantes, estima que la dificultad para obtener datos es mucho menor en los países insuficientemente desarrollados, en los cuales una gran parte de los ingresos tributarios procede de los derechos aduaneros y los impuestos sobre determinados grupos de productos básicos.

Señala que en materia de impuestos la distribución del ingreso y la política no dependen enteramente de las medidas presupuestarias, sino también de factores como los sistemas de tenencia de la tierra y de la administración industrial. También es preciso distinguir entre los efectos a corto y a largo plazos de la política tributaria para que pueda procederse en cada caso en forma adecuada.

El Sr. HERSCHEL informa que, si bien en la Argentina los derechos aduaneros tienen gran importancia, ésta no es exclusiva. En cuanto a los estudios de presupuestos familiares practicados por el Sr. Shoup, aunque son más sencillos, no dejan de presentar dificultades en cuanto al detalle que proporcionan. Por último vuelve a insistir en el problema de la inflación y señala que no cree que sea ideal el método empleado por él para tenerlo en cuenta.

Se levanta la sesión a las 12.55 horas.

ACTA RESUMIDA DE LA TERCERA GESTIÓN

celebrada en Buenos Aires, Argentina,
el viernes 13 de octubre de 1961 a las 15.25 horas

Presidente: Sr. MENDIVE

CONTENIDO:

- Facilidades para la capacitación de funcionarios
- Información estadística para el control y manejo de la administración tributaria

FACILIDADES PARA LA CAPACITACION DE FUNCIONARIOS

El Sr. CAPLIN describe los programas de capacitación que se están aplicando en los Estados Unidos: un programa cooperativo para expertos latinoamericanos que visitan aquel país y otro mediante el cual los Estados Unidos envían a sus propios expertos a otros países para estudiar sus prácticas y sistemas. Además, el Servicio de Rentas Internas contratará en el presente año 4 000 nuevos funcionarios, elevando así el total a 57 000. La mitad de los nuevos empleados recibirán adiestramiento en la aplicación de las disposiciones legales, debiendo cumplir un severo programa de capacitación, ya sea en Washington o sobre el terreno. La mayoría son graduados universitarios o tienen un nivel similar de educación. La capacitación se adapta a las necesidades de la localidad en que se ofrece. Constituyen una innovación los programas para altos funcionarios fiscales seleccionados entre los miembros del personal del Servicio a fin de prepararlos especialmente a desempeñar cargos de dirección administrativa. Aparte de ello, se está ensayando experimentalmente un plan de "préstamo" de los miembros del personal del Servicio para que colaboren en el establecimiento de cursos en otros países. Expresa la esperanza de que los especialistas de los países latinoamericanos que hablan inglés participen en cuanto sea posible en estos programas sobre una base informal.

El Sr. PHILLIPS lee una declaración enviada a la Conferencia por el Sr. Fowler Hamilton, Administrador del Organismo de Fomento Internacional (OFI), en la que expresa su satisfacción por el hecho de que se haya organizado una reunión sobre administración de impuestos por tres organismos interamericanos y ofrece continuar y ampliar sus servicios en materia de administración tributaria. Explica después que el OFI ofrece una serie de programas de capacitación adaptados a las necesidades de distintos países. Los programas son de diversa índole, y uno de ellos está dedicado a llevar a los Estados Unidos personal de países extranjeros a fin de que tengan ocasión de hacer observaciones prácticas y asistir ocasionalmente a programas de más alta jerarquía como el de la Universidad de Harvard. Sin embargo, predominan los programas de

/adiestramiento en

adiestramiento en grupos, que ofrecen la posibilidad estimulante del mutuo incentivo. Así por ejemplo, los seminarios de trabajos prácticos permiten primero discutir técnicas y conceptos para pasar después a la experiencia y observación sobre el terreno. Prevé la posibilidad de establecer seminarios y centros regionales de capacitación en los niveles superiores. Reconociendo la enorme importancia del adiestramiento, el Sr. Phillips señala a continuación que la experiencia de algunos países revela otros factores esenciales para el éxito en mejorar la administración tributaria: primero, un deseo real de perfeccionamiento por parte del gobierno; segundo, amplios recursos humanos y financieros dentro de la administración de impuestos e inamovilidad en sus cargos del personal; tercero, gran aumento del número de personas capacitadas en el país mismo, y por último, especialización técnica y administrativa para poner en práctica estas ideas y planes. Como esa especialización demora, los asesores extranjeros pueden acelerar el proceso, como está ocurriendo en Chile.

INFORMACION ESTADISTICA PARA EL CONTROL Y MANEJO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

El PRESIDENTE invita al Sr. Farrioletti a presentar su trabajo sobre información estadística para el control y manejo de la administración tributaria (documento OEA/CEPAL/BID/6).

El Sr. FARRIOLETTI expresa que cuando fue invitado a preparar un trabajo sobre los aspectos estadísticos de la administración tributaria, decidió bosquejar los requisitos de un sistema completo. Inspiraron su decisión dos razones: en primer lugar porque no se cuenta con bibliografía previa sobre ese tema especial; en segundo lugar, porque parece ser costumbre universal la de preparar las estadísticas de la administración tributaria en forma fragmentaria sin tener presentes los requisitos generales de la administración tributaria. Este enfoque fragmentario produce una serie de estadísticas no coordinadas que es imposible integrar dentro de la estructura general de la tarea total de la administración tributaria, las operaciones efectivas, y la parte de la tarea total que queda pendiente.

/Además, su

Además, su trabajo proporciona ejemplos de las estadísticas obtenidas en los Estados Unidos y algunas de las lecciones de estadística que cabe desprender de la experiencia.

El primer requisito tratado en el documento es el tamaño y la naturaleza de la tarea total de la administración tributaria, que incluye dos aspectos a saber, la tarea "visible" y su medición - por ejemplo, la contabilidad de las declaraciones entregadas y los fondos recibidos y las tareas administrativas en conexión con esto - y la tarea "invisible", que abarca las declaraciones que deberían haber sido entregadas al administrador de impuestos, pero no lo han sido, y los errores en las declaraciones presentadas. La suma de las tareas visible e invisible constituye la tarea total. Podrían analizarse los cambios en las tendencias observadas en cuanto a incumplimiento de la obligación de hacer declaraciones y a la inexactitud de las declaraciones, a fin de determinar si se han producido cambios importantes en todos los niveles y la índole del cumplimiento e incumplimiento de las leyes tributarias por los contribuyentes.

El segundo requisito es la determinación de la parte de la carga del trabajo total que realmente cubren las operaciones corrientes. Deberían obtenerse las estadísticas necesarias en forma compatible con los materiales estadísticos utilizados para medir la carga de trabajo total.

Los tres requisitos restantes examinados en su documento se refieren a la eficacia de las actividades corrientes, la realización de investigaciones para aumentar la eficacia y la determinación de la parte de la "laguna" de la administración tributaria que vale la pena llenar bajo el sistema vigente de administración tributaria. A fin de asegurar la eficacia de las actividades corrientes, se necesitaría un plan financiero para distribuir los recursos disponibles entre las diversas actividades de administración tributaria que deben desarrollarse. Además, deben preverse los índices de gastos de los recursos asignados. Una vez puesto en marcha el plan financiero, debe controlarse para determinar los resultados producidos. El grado en que debe llenarse la "laguna" total en la administración tributaria depende de la medida en que vale la pena llenar cada componente de la "laguna" de acuerdo con los métodos, procedimientos y costos vigentes.

/Es ésta

Es ésta una cuestión económica que con demasiada frecuencia se presta a controversias a causa de la falta de datos estadísticos seguros y debidamente analizados y presentados.

La parte final del documento discute la necesidad de desarrollar las investigaciones en materia de administración tributaria a fin de reducir los costos de ejecución esenciales para llenar una parte mayor de la "laguna" de la administración tributaria. Se recomienda la investigación a fin de determinar la capacidad y voluntad de los grupos de contribuyentes para cumplir las leyes impositivas. Sin embargo, los métodos y procedimientos que representa esta investigación son difíciles y requieren personal especializado que no se encuentra con facilidad.

El Sr. ALMIRO se remite al documento 6/Add.1, en el que expone los comentarios que le sugirió el trabajo del Sr. Farrioletti, tratando de aprovechar la experiencia del autor para su posible aplicación en el Brasil, y hace notar que la estructura tributaria brasileña descansa esencialmente en los impuestos indirectos, lo cual dificulta la información estadística. Aunque el sistema administrativo constituye un todo orgánico, que abarca los tres poderes del gobierno, la estadística fiscal escapa a este sistema ya que son los propios órganos de recaudación los que transmiten los datos estadísticos en que se basan los estudios y análisis. No piensa hacer sugerencias concretas, pero sí una propuesta que bien podría ser considerada por los organismos patrocinantes de esta Conferencia. Considerando que las estadísticas suelen ser diferentes en cada país y no permiten comparaciones internacionales de la manera objetiva que sería deseable, en la conferencia estadística de Petrópolis, organizada por la Organización de los Estados Americanos se recomendó establecer normas uniformes para los presupuestos públicos de todos los países de América. En los estados y municipios del Brasil ya se ha conseguido esa uniformidad de nomenclatura y de patrones en materia de impuestos, aún respetando las peculiaridades locales, lo que si es fundamental en el plano nacional para estudios comparativos, no es menos útil en el plano internacional. A una proposición análoga podría llegarse también en esta Conferencia, ya que todo aquello que tiende a conseguir la uniformidad internacional a base de normalización y unificación de nomenclatura, formas de recaudación /y presentación

y presentación estadística de datos no podría menos de conseguir la aceptación general.

El Sr. BECERRA, al resumir sus comentarios (documento 6/Add.2), a la exposición del Sr. Farrioletti reconoce la necesidad e importancia de establecer un sistema completo e integrado de datos estadísticos, aunque para ello constituye un obstáculo la falta de personal técnico debidamente capacitado. Por eso son de suma utilidad las facilidades ofrecidas por los participantes estadounidenses con respecto a la capacitación y entrenamiento del personal encargado de la administración de impuestos. Es posible obtener la información estadística como un subproducto de la actividad recaudatoria ordinaria, y así se hace en Colombia, donde esa información se publica en el Boletín de Estadística. Dicha publicación oficial, aunque no responde a un sistema total e integrado, resulta muy útil para el personal administrativo y para el público en general. Comparando las cuentas de los contribuyentes, a base de sus propias declaraciones, con las cuentas del ingreso nacional, es posible establecer los errores o evasiones tributarias. Sin embargo, el sistema practicado en Colombia no deja de adolecer de fallas, para remediar las cuales serían aprovechables las proposiciones formuladas en su documento por el Sr. Farrioletti. La única objeción que le merecen es cierta abstracción de que adolecen y la complejidad de sistemas tales como el de valorar lo hecho y lo que queda por hacer, el basado en el costo y rendimiento de los servicios recaudatorios y el que consiste en apreciar la voluntad cooperativa de los contribuyentes. Todas las demás sugerencias que contiene el documento N° 6 son a su juicio de fácil aplicación, aunque siempre se tropezará para implantarlas con el obstáculo que supone la falta de personal debidamente especializado y en el volumen suficiente. En efecto, en Colombia, por ejemplo, son escasos los estadígrafos y los funcionarios administrativos que tengan a la vez la suficiente experiencia en materias administrativa y tributaria. El entrenamiento del personal en el extranjero quizá permitiría completar esa experiencia siempre que se subordinara a una cuidadosa selección a fin de asegurar que el personal seleccionado tuviera la experiencia previa adquirida en su país y la madurez necesaria para asimilar los nuevos /conocimientos que

conocimientos que adquiriera, a la vez que se asegurase la utilización de dichos funcionarios y el aprovechamiento de su experiencia en la administración impositiva, evitando que sus actividades se dispersen y malogren.

Para terminar, se refiere a la ordenación lógica en que sería posible implantar las recomendaciones del Sr. Farrioletti y explica la organización existente en Colombia en materia de administración de impuestos, que da preferencia a la estadística de las actividades corrientes en relación con la estadística de las actividades futuras y aún invisibles.

El Sr. MONTERROSO sugiere que por lo que se refiere a los países centroamericanos se encomienda a la Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC) un programa especial de entrenamiento para el personal tributario, dedicado sobre todo al que ya estuviese trabajando en actividades de tal índole y que además tuviera cierta preparación universitaria. La labor realizada por esa Escuela con respecto a otras actividades, su experiencia y autoridad, así como el hecho de estar patrocinada por algunos organismos que también auspician esta Conferencia permiten augurar que cumpliría en forma adecuada esa misión.

El Sr. PIEDRABUENA coincide con el Sr. Becerra en su apreciación de lo que es posible y lo que es difícil de aplicar entre las sugerencias del Sr. Farrioletti, sin que por ello deje de reconocer su posible utilidad en América Latina. Estima muy relativa la utilidad de las estadísticas detalladas de costos, ya que dada la magnitud de la evasión tributaria, siempre habrá gran utilidad en la asignación de mayores recursos para combatir la evasión y porque también hay ventajas intangibles que no pueden medirse de inmediato, como lo es mejorar la moral de los contribuyentes. Refiriéndose a las estadísticas que en materia impositiva se recogen en Chile, sostiene que la estadística de los errores investigados, asignándoles un coeficiente según su importancia, también es útil para la evaluación cualitativa del trabajo del funcionario, mucho más que el burdo sistema de la cantidad recaudada, además de servir para orientar la fiscalización. Asimismo tiene muchas ventajas el establecimiento de un programa tributario en los planos nacional y zonal y en el que se dé la debida consideración a las variaciones estacionales, pues no sólo permite

/fiscalizar y

fiscalizar y administrar mejor el rendimiento tributario, sino también juzgar con criterio realista los ingresos presupuestados al compararlos mes a mes, cuenta por cuenta y zona por zona, con los rendimientos efectivos.

El Sr. CABEZAS señala la indudable importancia de las estadísticas de costos y rendimientos de las oficinas recaudadoras y también de la mecanización. Esas informaciones estadísticas permitirán calcular en Bolivia la mora en que incurran dichas oficinas recaudadoras y estimular su celo mediante procedimientos administrativos. Las informaciones estadísticas permiten asimismo establecer comparaciones con respecto a períodos iguales de años anteriores, lo que siempre es útil.

El Sr. FARRIOLETTI se muestra de acuerdo con el hecho de que ha propuesto un sistema abstracto, pudiendo aplicarse cualquier parte del mismo en cualquier país. Por supuesto, tendría que adaptarse a las necesidades y recursos de cada estado. Apoya la sugestión hecha por el Sr. Almiro en el sentido de que debería convenirse un conjunto de normas para la presentación de datos estadísticos y presupuestarios.

Con respecto a los costos, en su documento se ha referido a los costos reales, cuyo conocimiento es más importante en el caso de un personal fiscal reducido, puesto que la mala aplicación tiene mayor trascendencia tributaria que en los países que cuentan con un personal impositivo suficiente.

Por último, es inútil obtener un volumen de estadísticas mayor que el volumen que se puede compilar y analizar debidamente. Es más fácil producir estadísticas que hacer uso de ellas.

El Sr. DUE manifiesta que es peligroso pecar por exceso en el cálculo de la relación entre los costos y las rentas tributarias. Los estados en los que se registra una proporción baja entre las rentas y los costos de la recaudación adolecen por lo general de una administración tributaria deficiente.

Le interesaría saber si el Sr. Farrioletti considera que la principal finalidad de la administración tributaria es la recaudación de todos los /impuestos debidos,

impuestos debidos, o la exactitud del pago impositivo, especialmente en el caso del pago excesivo.

El Sr. Farrioletti dice que cuando una administración impositiva no logra mantener su prestigio en cuanto a la corrección con que aplica las leyes impositivas provoca el incumplimiento por parte del contribuyente. La administración debe ser justa con el contribuyente. Sin embargo, las declaraciones inexactas generalmente motivan un pago adicional del contribuyente y no un reembolso por la administración tributaria.

Se levanta la sesión a las 17 horas.



ACTA RESUMIDA DE LA CUARTA SESION

celebrada en Buenos Aires, Argentina,
el sábado 14 de octubre de 1961, a las 9.55 horas

Presidente: Sr. BARNES

CONTENIDO:

- Elaboración automática de datos y administración tributaria: posibilidades de la elaboración automática de datos y factores que determinan su adopción

El PRESIDENTE invita al Sr. Surrey a presentar su documento Elaboración automática de datos y administración tributaria (documento No. 7) e informa a los participantes que en abril de 1961 se reunió en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard un grupo integrado por representantes del Canadá y de los Estados Unidos con el fin expreso de llevar a efecto un debate preliminar sobre la materia antes de esta reunión.

El Sr. SURREY manifiesta que el gran interés despertado por las posibilidades que ofrecen las máquinas modernas para la elaboración de datos en la administración de impuestos indujo a convocar la reunión preliminar a que ha hecho referencia el Presidente a fin de medir el alcance de este tema. Las conclusiones a que se llegó en esa oportunidad se publicarán en la próxima edición del National Tax Journal de los Estados Unidos y se enviarán a todos los participantes en esta Conferencia.

El éxito de la administración tributaria depende actualmente de la habilidad con que se maneje el creciente volumen de papeles con que trabaja. En algunos países el empleo de tarjetas perforadas y de equipo de clasificación no constituyó una solución completa del problema. Se está desarrollando una técnica completamente nueva de elaboración automática de datos y ya se ha adoptado en círculos privados, comerciales y gubernamentales. Los temas a discutir son la importancia que reviste la nueva tecnología para la administración tributaria de la próxima década, los probables beneficios que aparejará y las condiciones que deben existir para que puedan obtenerse dichos beneficios. Personalmente estima que tendrá efectos revolucionarios y que sus beneficios rebasarán el campo de la administración tributaria.

Las principales características de la elaboración automática de datos y el uso de computadores electrónicos son la ilimitada capacidad para hacer acopio de informaciones y la rapidez y exactitud con que se ejecutan operaciones integradas iterativas. La elaboración automática de datos será útil, en primer término, en la administración de impuestos de rutina: entrega de las declaraciones, verificación de las cifras

/y registro

y registro de los pagos. En aquellos países en que la determinación de los impuestos es hecha por los propios contribuyentes la verificación de las cifras declaradas puede hacerse mediante las máquinas calculadoras, y en otras partes pueden realizar la tarea básica de calcular los impuestos.

En los casos en que se establecen cuentas consolidadas individuales para cada sujeto imponible la elaboración automática de datos será de gran ayuda en la recopilación de todos los datos necesarios para mantener al día dichas cuentas. La facturación de los impuestos impagos se facilitará con ese sistema lo mismo que los reembolsos, punto éste que es importante tener presente en aquellos países en que se acostumbra retener el impuesto en su mismo origen.

Un segundo aspecto importante en que puede ser útil la elaboración automática de datos es en el de la ejecución de las leyes tributarias. Permite a la administración tributaria comprobar cuáles contribuyentes no han presentado una declaración mediante el cotejo con una lista maestra. También permite identificar de inmediato a los contribuyentes morosos, calcular el monto de sus obligaciones y enviar notificaciones impresas tanto a los contribuyentes como a las oficinas encargadas de la cobranza.

En cuanto a los aspectos más difíciles del no cumplimiento de la obligación tributaria - por ejemplo, cuando los contribuyentes no declaran la totalidad de sus obligaciones - la elaboración automática de datos permitiría el empleo de fuentes colaterales de información - como la relativa a salarios, intereses, ventas de propiedades etc. - que facilitarían el cálculo de las sumas efectivas adeudadas. Todos los gobiernos disponen de semejantes informaciones, pero raras veces pueden hacer uso de ellas por el enorme trabajo que supone parearlas con las declaraciones. Como el computador subsana tal inconveniente, en el futuro el problema residiría en la selección de la información pertinente y no en su empleo.

Otro aspecto importante de la ejecución de las leyes tributarias

/es la

es la selección de las declaraciones para los efectos de la auditoría. La elaboración automática de datos facilitaría la clasificación de las declaraciones para una probable auditoría según un gran número de factores selectivos y podría proporcionar también declaraciones para auditarlas basándose en una muestra tomada al azar. Una de las principales tareas que tendrá que afrontar la administración tributaria en el futuro será la de definir los criterios sobre los cuales los computadores electrónicos pueden clasificar las declaraciones. Sin embargo, los mismos serán útiles para analizar las informaciones necesarias al desarrollo de esos criterios.

Un inconveniente es que la administración de impuestos puede obtener demasiadas informaciones acerca de los contribuyentes delictuosos. Sería necesario establecer una diferencia entre error y fraude y determinar la aplicación de procedimientos adecuados. En los Estados Unidos se ha comenzado a estudiar dichos problemas.

La tercera aplicación importante que tiene la elaboración automática de datos reside en la obtención de estadísticas. Las declaraciones de impuesto constituyen una de las fuentes más importantes de información para cualquier gobierno por la diversidad de datos útiles que aportan. Es esencial mantener al día esa información y el valor que para ese fin tiene la elaboración automática de datos es inapreciable por la velocidad con que los asimila y produce. Se refiere al planteamiento hecho por el Sr. Musgrave (documento OEA/CEPAL/BID/5) en el sentido de que deben desarrollarse técnicas estadísticas y analíticas para poder comparar datos de distintos países, y subraya la importancia que ello tiene para estadísticos y economistas.

Las estadísticas que es posible obtener mediante la elaboración automática de datos tienen también valor para la política y legislación tributarias, dado que, con la ayuda de la investigación imaginativa, podría emplearse para calcular los efectos de una determinada modificación legislativa y, por lo tanto, contribuiría a determinar la política que ha de seguirse en el futuro.

Los gobiernos deben divulgar los datos reunidos mediante la elaboración automática, para que puedan usarse en la investigación económica privada y en las actividades comerciales privadas, por ejemplo, para los pronósticos comerciales.

Otra ventaja de la elaboración automática de datos es que permite mejorar las relaciones entre el contribuyente y la administración tributaria. Mejorará la observancia de las leyes tributarias ya que el público tendrá mayor confianza en la eficacia y exactitud de la administración de los impuestos. Además, será posible coordinar las diversas administraciones de diferentes impuestos o el trabajo de las distintas jurisdicciones tributarias.

El resto de su documento se ocupa de los medios para determinar si la elaboración automática de datos puede introducirse efectivamente en un país dado y cómo se realizará la evolución de los métodos establecidos de tramitación fiscal. Ese adelanto supondrá, naturalmente, una intensa labor previa de organización y estudio, así como un análisis cabal de las prácticas predominantes con el fin de determinar con exactitud el grado de su utilidad.

En vista de los enormes beneficios potenciales de la elaboración automática de datos pide a los países latinoamericanos que adopten ese sistema sin pasar necesariamente por la etapa intermedia del equipo electro-mecánico que media entre los métodos manuales y la elaboración automática propiamente tal. Es necesario abordar el problema con un criterio realista a la vez que con una apreciación imaginativa de los cambios revolucionarios que se están operando en la administración tributaria por efecto de los computadores electrónicos.

Espera que los participantes discutan las posibilidades y problemas de lograr esa transición salvando los principales inconvenientes que se les presenten, entre los cuales, según su opinión, el más importante sería la falta de personal capacitado en materia de análisis de sistemas y programación. Tiene la convicción de que es posible y fácil hoy lograr una administración competente combinando la habilidad ejecutiva con el empleo de las mejores máquinas modernas.

El Sr. QUESADA señala que no es experto en la materia, pues hace poco tiempo que conoció por primera vez un computador electrónico, pero considera conveniente analizar las posibilidades y la forma de usar tal equipo en un país pequeño. Con su población de poco más de un millón de habitantes y 25 000 contribuyentes registrados, Costa Rica presenta una situación bien distinta de la que ofrecen los Estados Unidos, donde más se usan esos equipos, y parece necesario preguntarse qué posibilidades económicas habría para implantar un sistema electrónico. El costo del equipo no está fuera del alcance de un país chico: 60 000 dólares por unidad pequeña, según estimación de la I.B.M. No obstante, podría ser que su capacidad de trabajo fuera excesiva en comparación con las necesidades del país. Ello podría remediarse aprovechando el equipo para otros trabajos estadísticos de la administración pública, aparte los tributarios.

Además, será necesario estudiar la conveniencia de instalar de una sola vez ese sistema habida cuenta de que muchos países pequeños ni siquiera tienen equipo eléctrico mecánico. En Costa Rica se ha discutido recientemente la modificación del sistema manual y se cree que sería difícil pasar a los computadores electrónicos sin tener previa experiencia con los equipos convencionales.

El Sr. HERBERT aclara que él personalmente se especializó en el impuesto a la renta, pero cree que sus observaciones también son aplicables a otros aspectos de la tributación, pues en todos importa la elaboración de datos. A juzgar por lo que se ha oído durante los últimos dos días, todos los participantes están interesados en mejorar la administración tributaria y cumplir una labor más eficaz en materia de recaudación impositiva. Esto implica un volumen creciente de papeleo, y la única solución es la elaboración automática. Hay que comenzar desde ahora mismo a adquirir cierta experiencia en el uso del equipo electrónico y se comprobará entonces que el conocimiento y la experiencia aumentan con rapidez mucho mayor que la prevista.

Señala que la población de Canadá es menor que la de algunos países sudamericanos. Los fabricantes del equipo electrónico están produciendo tal variedad en cuanto a tamaño y capacidad que se adaptan prácticamente a cualquier unidad. El equipo es de manejo más sencillo, mantenimiento

/más fácil

más fácil y adecuado y es más seguro.

Para introducir el uso de computadores debe existir interés por parte de los administradores fiscales en los niveles superiores. Sugiere que se seleccionen funcionarios jóvenes, sacándolos de sus tareas habituales, a fin de que puedan seguir los cursos ofrecidos por los fabricantes o alguna universidad.

Varios países sudamericanos interesados podrían unirse, en el caso de que individualmente dudaran acerca de la posibilidad de adquirir un computador. Destaca nuevamente que el equipo de elaboración electrónica realiza todas las tareas necesarias en forma más exacta, barata y rápida.

Se suspende la sesión a las 11 horas y se reanuda a las 11.30 horas.

El Sr. VELARDE dice no haber tenido más experiencia en el uso de computadores electrónicos que la que adquirió en los Países Bajos en cálculos de insumo producto, aunque sin duda el equipo tiene el mismo funcionamiento en materia tributaria. Si bien las ventajas del sistema son infinitas, no sobra señalar algunos pequeños problemas. En primer lugar, su uso exige una magnífica organización tributaria. Las compañías proveedoras dan un compás de espera de dos años e incluso sugieren el tipo de organización que conviene al equipo.

En países pequeños como los de Centroamérica, podrían resultar costos muy altos a menos que hubiera un volumen suficiente de trabajo. Cabría entonces centralizar todas las dependencias de gobierno - Contraloría, Ministerio de Hacienda, Dirección de Impuestos, etc. - que pueden aprovechar el equipo.

Por último, hay que destacar que los criterios a seguir deberán ser estudiados por el individuo y con gran cuidado, pues las máquinas todavía no saben pensar.

El Sr. OURO PRETO no duda de la utilidad de los procesos automáticos. El Brasil ya cuenta con el equipo electrónico en el Instituto Brasileño de Estadística y Geografía, en algunas universidades y en empresas privadas.

El primer obstáculo reside en el costo: los computadores del IBGE costaron 3.5 millones de dólares y el equipo no es completo para los fines tributarios, pues se adquirió para la elaboración censal.

/Como solución

Como solución podría pensarse en alquilar las máquinas o extender el plazo del pago. Otra dificultad estriba en el desempleo tecnológico que pueda crear. Para evitar serias perturbaciones de este orden, habrá que proceder en forma paulatina en la introducción de las nuevas técnicas.

El Sr. HERBERT contesta que el equipo electrónico elimina en realidad algunas tareas, pero en cambio, la mayor disponibilidad de datos hace necesario que la administración tributaria destaque más personal a otro tipo de funciones, como por ejemplo controlar la evasión tributaria. A su parecer, el número de funcionarios aumentaría en vez de disminuir. Son inevitables las repercusiones sobre el personal y habría que proceder al adiestramiento, traslado y quizá jubilación anticipada de aquellos funcionarios que, por su edad, no tengan flexibilidad suficiente para adaptarse. El desplazamiento no será tan grave como se cree si pueden trasladarse los funcionarios al departamento ejecutivo.

El Sr. BRAVO señala que en Colombia la administración fiscal cuenta con equipo convencional, o electromecánico, pero, debido al aumento de contribuyentes, se ha pensado en la posibilidad de adquirir máquinas más versátiles y capaces. Se estudian anualmente un millón de declaraciones de renta y se liquidan impuestos de 500 000 contribuyentes. Hasta el año pasado, la liquidación se demoraba un año con los consiguientes temores presupuestarios en el Ministerio de Hacienda e inquietud entre los contribuyentes.

El nuevo equipo no será utilizado exclusivamente por la División de Impuestos, sino por todas las dependencias del Ministerio de Hacienda, para pago de funcionarios, presupuesto, estadísticas de aduana, etc. En la propia División de Impuestos el computador se usará en las tareas siguientes: liquidación de impuesto a la renta y complementario; preparación de cuentas corrientes de los contribuyentes (sin suprimir el kardex); investigación tributaria (cruce de informaciones derivadas de distintas fuentes), y conocimiento de los sujetos que han entrado en estado de mora en sus pagos.

No considera aconsejable eliminar el kardex para las cuentas

/corrientes, pues

corrientes, pues sirve para expedir los certificados de estar a paz y salvo con la nación, necesario para muchos actos del individuo, amén de su efecto persuasivo sobre el contribuyente.

También es preciso decidir si conviene más comprar o arrendar el equipo. Alquilarlo ofrece ventajas por la rápida obsolescencia de estas máquinas.

El Sr. RAPOPORT manifiesta que el tema es de excepcional importancia para la Argentina y para todos los países latinoamericanos. Los planes de desarrollo ampliarán la base de tributación en toda América Latina y muchos de los que hoy no son contribuyentes se incorporarán a ella, por lo cual la administración tributaria debe prepararse para hacer frente a nuevas y numerosas tareas.

Con una población de 20 millones de habitantes, la Argentina tiene un millón de contribuyentes registrados y se estima en otros 500 000 los que son objeto de total retención en la fuente y, por lo tanto, no registrados. Por cada declaración del impuesto a la renta deben verificarse docenas de operaciones - aparte los pagos mensuales, trimestrales, semestrales y anuales, las informaciones proporcionadas por agentes de retención y empleadores, etc. -, que es imposible atender con los sistemas convencionales.

En la Argentina se introdujo en 1933 junto con la implantación del impuesto a la renta; el sistema convencional de fichas perforadas y tabuladores eléctricos. Si entonces pudo ponerse en marcha el sistema con muy poca experiencia, no hay motivo para pensar que no podrá instalarse desde 1961 en adelante un procedimiento acorde con el ritmo de la época, sobre todo si se cuenta con los medios de la asistencia técnica internacional. Por otra parte en América Latina se están incorporando ya en la industria las máquinas más modernas y podrá encararse también el programa de computadores electrónicos que convenga en cada caso. Primeramente deben capacitarse técnicos y estudiar los programas para adaptarlos al medio, y luego deberán extenderse a varios organismos del gobierno para aprovecharlos en forma simultánea.

En cuanto al problema de la posible desocupación, se estima que el problema es más aparente que real. Los que queden liberados por las
/máquinas estarán

máquinas estarán preparados para tareas más importantes del control impositivo, donde habrá inmenso margen de acción.

El Sr. DÍVALOS advierte que muchos países no aprovechan plenamente los equipos convencionales y piensan ya en los electrónicos. Hay una falta de armonía entre una administración tributaria lenta y anticuada y equipos de elaboración de datos de pasmosa velocidad y eficacia. Por ello, se inclina, a favor de los equipos convencionales para los países con menos de 100 000 contribuyentes como el Ecuador.

En ese país se cuenta con 50 000 contribuyentes y escasos recursos. Las operaciones se efectúan con equipo convencional, que es aprovechado por todas las dependencias del Ministerio del Tesoro, aunque dificultades interministeriales impiden que ese aprovechamiento se amplíe a las demás dependencias públicas. El solo descubrimiento de casos de evasión logrado con el equipo ha rendido al fisco veinte veces su costo,

La principal dificultad para la introducción de nuevos sistemas de trabajo es la resistencia que opone una administración acostumbrada a la rutina. También habrá que revisar la legislación vigente, pues las grabaciones en cinta magnética no constituyen instrumentos de fe según las leyes actuales. La notificación del pago de impuestos, por ejemplo, está adscrita reglamentariamente, y no bastaría la producida por el equipo electrónico. No hay que olvidar que estas innovaciones pueden tener efecto sobre otras dependencias del gobierno. La introducción de reformas radicales no puede quedar librada a la sola discreción del departamento de impuestos y habrá que tomar las medidas del caso para lograr una acción en todo el gobierno, desde el Ministerio de Educación, con la formación cívica del contribuyente, hasta las dependencias de estadística, para coordinar las informaciones.

El Sr. CABEZAS recuerda que la administración fiscal estaba bastante descuidada en Bolivia hasta hace pocos años, pues los impuestos sobre el estanco eran los únicos importantes. Cuando se pensó en introducir equipo eléctrico-mecánico, hubo gran escepticismo acerca de sus bondades. Se empezó por alquilar una unidad pequeña por 1 400 dólares mensuales,

que se empleó en la preparación de roles de contribuyentes y liquidación de pagos, así como en el pago de haberes a los empleados públicos de la Capital. Al poco tiempo, se comprobó que el equipo prestaba servicios tan excelentes que hubo que alquilar uno más grande, y se proyecta ahora obtener uno de 3 650 dólares mensuales de alquiler.

El Sr. WIESE opina que en la transición al uso de los equipos electrónicos, son inevitables las reticencias, aunque también se da el caso de un entusiasmo exagerado. La adopción del equipo tiene que responder a una organización administrativa adecuada. A su parecer, la recomendación más valiosa del señor Surrey es la referente a la evaluación y selección de equipo. El nivel de administración varía de un país a otro, según diversas circunstancias y, así, mientras en uno habría la coordinación necesaria para pasar de inmediato al sistema electrónico, en otros habría que proceder con cautela como hizo Bolivia. En Venezuela se cifran grandes esperanzas en el computador electrónico para el trabajo de control de impuestos, contabilidad nacional, movimiento de tesoro, etc. Sin embargo, hay una tendencia a recargar el equipo electrónico con tareas que arrojarían menor costo con el otro sistema. Ese es el caso de los ahorros que podrían lograrse con la autoliquidación.

El Sr. PIEDRABUENA informa que en Chile se usa un equipo convencional IBM y que ya se está proyectando la instalación de un equipo electro-mecánico modelo 1401 IBM con un arriendo de 32 000 dólares anuales. Si decidiera instalar equipo electrónico ¿habría absoluta necesidad de identificar al contribuyente por un número único? ¿Qué se hace en caso de fallecimiento o cambio de giro de un negocio? ¿Conviene mantener el equipo convencional para complementar al equipo electrónico? De instalarse esos equipos en toda América Latina, se podrían concertar acuerdos de intercambio de informaciones que resultarían muy útiles para contener la evasión.

El Sr. HARDING manifiesta que sería posible operar equipo electrónico sin adoptar un sistema de numeración permanente, tal como se ha hecho en los Estados Unidos. Pero si se usa un padrón de contribuyentes es esencial contar con tal sistema. Está de acuerdo con que las modificaciones debidas a fallecimiento del contribuyente o a cambio de giro de un negocio

/plantean problemas

plantean problemas constantes y que la única solución es llevar un padrón con información puesta al día.

Con respecto al uso cambiado de los métodos convencional y electrónico, explica que en los Estados Unidos la información relativa a los contribuyentes es registrada primero en tarjetas perforadas y pasada luego a cinta magnética. Puede utilizarse después la cinta sin las tarjetas. La máquina necesaria para la conversión de las tarjetas a la cinta es el pequeño computador 1401.

El Sr. SALAZAR pregunta si la programación debe efectuarse antes de adquirir el equipo o en el lapso que transcurre desde la colocación de la orden hasta su recepción.

El Sr. HERBERT señala que no debería iniciarse la programación hasta haber decidido el tipo de máquina que se usará, pero que se requiere un considerable volumen de análisis del sistema y planificación antes de poder adoptar una decisión al respecto.

El Sr. DUE hace referencia a una cuestión planteada por varios oradores, a saber: que si se adopta un sistema de cinta magnética no quedarían registros visibles que pudieran mostrarse al contribuyente o para fines de auditoría. Sin embargo, sería posible llevar un archivo kardex con tarjetas individuales para cada contribuyente, y ponerlo al día podría lograrse mediante la elaboración automática de datos.

El Sr. HERBERT opina que la cuestión planteada refleja un obstáculo psicológico que debe ser superado. Es necesario acostumbrarse al uso de los computadores electrónicos como fuente de información en lugar de utilizar los archivos escritos.

El Sr. LOPEZ explica, con respecto a la pregunta del Sr. Piedrabuena, que en la Argentina en caso de fallecimiento del contribuyente, se asigna un número al juicio sucesorio mientras dure este. Posteriormente, al hacerse la asignación hijuelas, se da el número del contribuyente fallecido a uno de sus herederos. En cuanto a la eliminación del papeleo, expresa que la legislación argentina exige para el cobro judicial de los impuestos la liquidación original, lo que excluye la posibilidad de que las cintas magnéticas puedan hacer fe y, por lo tanto, no se podría

/perseguir judicialmente

perseguir judicialmente al infractor. Por ello, deberán guardarse las liquidaciones y no podrá eliminarse el papeleo.

El Sr. GNAZZO opina que la elaboración automática de datos ha surgido principalmente con relación al impuesto sobre la renta, que no existía en el Uruguay hasta 1960. Ahora se han unificado en la Dirección General Impositiva las antiguas oficinas de impuestos internos (sobre el consumo), ganancias elevadas e impuestos directos, con lo cual se entra en una nueva etapa tributaria en que serán de sumo interés los resultados de la presente Conferencia.

El Sr. RUAX manifiesta que el elevado costo del equipo electrónico no debe atemorizar a las administraciones tributarias, pues se ha demostrado que se amortiza en parte o totalmente con el mayor rendimiento de la recaudación. Por otra parte, hay que considerar que tal equipo promueve la justicia tributaria, ayuda a contener la evasión y podría incluso redundar en una disminución de las tasas por efecto de una mayor eficacia en la cobranza.

El Sr. SURREY observa que no concibe la elaboración automática de datos como algo limitado exclusivamente a los impuestos a la renta. Puede aplicarse a todo tipo de impuesto - rentas, ventas, propiedades, etc. Expresa que los métodos convencionales de administración tributaria pueden parecer ser satisfactorios porque el volumen de papeleo todavía no ha llegado a ser abrumador, pero que el crecimiento demográfico y la ampliación de la base impositiva harán virtualmente imposible la tarea del administrador fiscal dentro de la próxima década si no se adoptan métodos más modernos.

Algunos oradores han expresado dudas acerca de la conveniencia de sobrepasar cualquier etapa en la evolución de los métodos de administración tributaria. Puesto que ya se ha ideado el computador electrónico, no cree que sea necesario pasar por todas las etapas intermedias de métodos y máquinas más antiguas.

Con respecto a los factores que limitarían la adopción del sistema de elaboración automática de datos, el costo no parece ser un obstáculo fundamental. Lo más necesario es contar con personal capacitado en programación y análisis de sistemas, y con una sólida organización

preliminar antes de la introducción de las máquinas modernas. Es evidente que se podría necesitar considerable asistencia técnica en algunos países para adoptar los computadores electrónicos en la administración fiscal durante la próxima década.

Se levanta la sesión a las 13.25 horas.

ACTA RESUMIDA DE LA QUINTA SESION

celebrada en Buenos Aires, Argentina,
el sábado 14 de octubre de 1961, a las 15.20 horas

CONTENIDO:

- La elaboración automática de datos y la administración de impuestos (continuación)
- Las tendencias de la técnica administrativa

LA ELABORACION AUTOMATICA DE DATOS Y LA ADMINISTRACION DE IMPUESTOS
(continuación)

El Sr. BECERRA pregunta qué volumen de trabajo justifica el uso de equipo electrónico en la administración tributaria.

El Sr. DUE dice que ello dependería del tipo de declaraciones que tuviera que elaborar el equipo. Algunas declaraciones impositivas se presentan mensualmente, y otras sólo anualmente. El tipo más sencillo de equipo electrónico, utilizado para la mayor parte del trabajo de administración de impuestos, implica el uso de tarjetas perforadas más que de cintas. Este sistema es el mejor para la elaboración de no más de 10 000 cuentas. La cinta resultaría más económica en los casos en que debieran elaborarse por lo menos 50 000 cuentas. Se la utiliza principalmente para el trabajo relacionado con el impuesto a las ventas.

El Sr. FARRIOLETTI observa que algunos participantes parecen creer que bajo el sistema de elaboración automática de datos es posible prescindir del documento impositivo legal, por ejemplo, la declaración, una vez que la información en él contenida ha sido pasada a la tarjeta perforada o a la cinta. No es así. Debe conservarse la declaración para su eventual uso en calidad de prueba en procedimientos legales que afecten al contribuyente interesado. La ventaja de la cinta sobre la tarjeta perforada es que la cinta puede ser elaborada más rápidamente por el computador y provee información visual inmediatamente asequible.

El Sr. LACHMANN expresa que el costo es evidentemente la consideración más importante con respecto al uso del equipo electrónico en la administración de impuestos, tanto por lo que toca al arrendamiento o compra de equipos nuevos como al reemplazo de equipos anticuados. Antes de adoptar una decisión deben considerarse dos factores: primero, el hecho de que un moderno sistema de administración de impuestos no funcionaría correctamente sin ciertos equipos electrónicos y, segundo, el posible uso por la administración tributaria de equipos electrónicos ya disponibles en otras oficinas gubernamentales o centros de investigación universitarios.

Ha llegado el momento de estudiar a fondo la necesidad del equipo electrónico en la administración de impuestos y otras actividades gubernamentales y la medida en que su uso es factible. A este respecto, las Naciones

/Unidas, con

Unidas, con su Programa de Asistencia Técnica, ha puesto a disposición de los gobiernos que lo soliciten, expertos para ayudarlos a realizar dicho estudio. Los gobiernos interesados deberían establecer pequeños grupos de personal capacitado para trabajar conjuntamente con los expertos tanto en el estudio como en la preparación de un programa de adiestramiento.

El Sr. CABEZAS expresa que en el Ministerio de Hacienda de Bolivia se cuenta actualmente con dos equipos electromecánicos convencionales, uno para la Dirección General de Estadísticas y otro para las Direcciones Generales de Ingresos y de Egresos y Presupuestos. El alquiler de estos dos equipos es más costoso que uno electrónico, sin embargo de lo cual no ha sido posible contratar este servicio por deficiencias de energía eléctrica. En efecto, este equipo funciona a 50 ciclos y en La Paz la energía sólo proporciona 40 ciclos. Por lo expuesto se puede ver que los equipos electrónicos no siempre son más caros si han de realizar trabajos apropiados.

El Sr. REIG opina que el costo elevado de las máquinas electrónicas quedaría compensado por su eficacia. Al formularse recomendaciones en reuniones como la presente, que puedan afectar las disposiciones legales o constitucionales vigentes en los diversos países interesados, debe aclararse suficientemente, para evitar críticas injustas, el plano - de administración constitucional, de administración legal o de administración activa - a que van dirigidas las recomendaciones. Por otra parte, los reparos legales formulados han quedado salvados con la aclaración del señor Farrioletti

LAS TENDENCIAS DE LA TECNICA ADMINISTRATIVA

El Sr. HABERSTROH, resumiendo su trabajo (documento No. 8), se refiere en primer lugar a los problemas que la administración de impuestos presenta en los países de América Latina, que no cree sean muy distintos de los que surgen en países de mayor desarrollo como el Canadá y los Estados Unidos. Se pueden reducir esos problemas a tres tipos principales: a) de permanencia de la organización y del personal; b) de coordinación y unidad efectiva, y c) de adaptación a los cambios en el ambiente.

Se refiere luego a la función indelegable del director y el gerente, que comprende la elaboración de objetivos, el mantenimiento de las comunicaciones

/y la

y la negociación de la participación. En cuanto a la fijación de objetivos y a propósito del trabajo del Sr. Farrioletti (documento N°6), estima insuficiente los que él propuso y que en último término parecían reducirse a la optimización del ingreso gubernamental. Admitiendo que pueden no ser los únicos o los mejores, cita como ilustración un número de objetivos para la dirección impositiva: recaudar impuestos relacionando los ingresos con los planes económicos del país; mantener equidad entre los contribuyentes; inculcar el respeto del público por la ley; realizar propósitos específicos regulatorios; desarrollar la información para su evaluación futura por el Congreso y el público; realizar investigaciones básicas para saber más sobre administración de impuestos. Todos estos objetivos son de posible elaboración en programas específicos. En cuanto al mantenimiento de la comunicación, lo considera esencial sobre todo para la ejecución de la tarea. Destaca la importancia de que el gerente sepa formarse un concepto de todo el funcionamiento de la organización a fin de establecer relaciones mutuas entre sus partes componentes y enterarse de la situación personal de sus empleados. Ignora cuánto de lo realizado en este sentido en los Estados Unidos pueda haber llegado a América Latina, especialmente en lo relativo a planes de participación en las ganancias, que no es posible implantar en materia de impuesto pero que podrían equipararse a los fondos de estímulo que existen en algunos países latinoamericanos. Todo esto debe ser función del jefe, cuya actividad y calificación no debe proyectarse tan sólo sobre la obra, sino extenderse al carácter humano de los empleados y a sus personales intereses, pues sólo así se sentirán éstos plenamente identificados con su trabajo.

Los problemas de adaptación asumen cada vez mayor importancia, pues cualquier quiebra en la continuidad administrativa impide la acumulación de experiencia. Sería deseable que la dirección o gerencia pudiese ser permanente y no especializada por función, y que el poder político continuara siendo una fuerza exterior al que la gerencia se adapta. La flexibilidad es también de suma importancia: la permitiría la organización repartida por proyectos y una actitud de manipular conscientemente la

/estructura general

estructura general de la organización. Estos puntos favorecerían la disposición para el cambio y la innovación.

El Sr. PIEDRABUENA, al comentar el documento del Sr. Haberstroh y sus aclaraciones verbales, hace observar que, en su opinión, no es cierto que en la mayoría de los países latinoamericanos sea difícil organizar la administración tributaria con criterio progresista por tener los cargos carácter hereditario o subordinarse a rangos de posición social, fortuna u otra clase de privilegios. En efecto, la autoridad impersonal, la objetividad característica de la empresa moderna y la permanencia en el servicio suelen encontrarse cada vez con más frecuencia en dichos países. Así, en Chile, aunque el Director del Servicio de Impuestos Internos es un cargo de la confianza del Presidente de la República, éste lo elige teniendo en cuenta solamente su capacidad, lo mismo que en los Estados Unidos, y los demás funcionarios de la Dirección son de carrera y no pueden ser removidos arbitrariamente. No debe olvidarse que las administraciones tributarias son el fiel reflejo de la situación social existente, ni pretenderse que se adelanten en su evolución a otras instituciones o campos. Tampoco debe quedar rezagada en relación con ellos, lo que de hecho - incluso sin decaer en su evolución - ha ocurrido en algunas partes como consecuencia de los adelantos que los propios contribuyentes logran en sus métodos, incluso en relación a la evasión legal o ilegal de los impuestos. Por eso, es indispensable la reforma y modernización de la administración fiscal como premisa fundamental para hacer operable la reforma del sistema tributario.

Es cierto que, cuando decae la influencia de los valores autoritarios, se produce un fuerte debilitamiento en la eficiencia de la organización, sobre todo tratándose de servicios personalizados. Por eso, la mayor eficiencia administrativa sólo se logrará siempre y cuando sea posible contratar y promover al funcionario a cargo de la organización tributaria exclusivamente por su capacidad y méritos personales. En apoyo del principio de la despersonalización de la autoridad cita la opinión del estadista chileno don Diego Portales, que ya en 1830 hacía depender del

/mantenimiento del

mantenimiento del "resorte principal de la máquina" la subsistencia de la madurez de las instituciones políticas.

En América Latina el liderazgo dentro de la organización administrativa serviría para renovarla y modificar las estructuras existentes. Además, la eficiencia debe relacionarse con el instrumento de conocimiento compartido denominado "modelo de la tarea". A estos efectos, reconoce la importancia de mantener comunicaciones internas, informales y formales, en forma éstas de manuales, informes detallados, etc. En Chile hay una fuerte tendencia a este último tipo de comunicaciones, existiendo ya manuales de fiscalización, de estadística, del impuesto a la cifra de los negocios, etc., así como guías del profesor y el alumno en la Escuela de Entrenamiento del Servicio de Impuestos Internos. Sin embargo, debe aspirarse a superar esas diversas formas de comunicación y conocimiento, sobre todo las informales, para llegar a la meta superada del "objetivo compartido".

Es igualmente necesaria la coordinación para conseguir la agrupación desde la base de compartimentos similares, a fin de simplificar la labor del jefe y evitar duplicaciones inconvenientes. La clasificación y evaluación no debe limitarse a los cargos, sino extenderse a la evaluación permanente de tareas, pues ésta es la base para calificaciones justas y objetivas que permitan el ascenso por méritos.

Se manifiesta en favor de reformas legales y aun constitucionales que permitan la delegación y subdelegación de autoridad e incluso la descentralización de funciones, terminando con la concentración de autoridad en los altos rangos jerárquicos. La descentralización evitaría el carácter discrecional propio de la delegación y abriría un camino prometedor - aunque no exento de riesgos - en aquellos países que no están organizados federalmente.

Después de aludir a los defectos y desequilibrios que se suelen observar tanto en materia de planificación y ejecución como en los sistemas de organización y de comunicaciones externas, reconoce en la falta de flexibilidad administrativa un reflejo del grado de personalismo y

/concentración de

concentración de autoridad de que suelen adolecer los servicios. Uno de los problemas administrativos más graves en América Latina es la falta de controles internos, sobre todo cuando se trata de funcionarios que deben fiscalizar a los contribuyentes. A este respecto sugiere, por una parte, que las autoridades que dictan órdenes o asesoran sean distintas de las encargadas del cumplimiento de tales órdenes y, por otra parte, que el control se ejerza en cadena, por orden jerárquico, hasta llegar a los jefes de grupos fiscalizadores, únicos que deberán estar encargados del control individual. También le parece conveniente la organización de una oficina nacional de control y seguridad y que las funciones de esta índole sean especificadas clara y detalladamente.

El PRESIDENTE manifiesta que una de las medidas adoptadas al reunir información para la actual conferencia ha sido solicitar a los gobiernos latinoamericanos que presenten un diagrama que indique la organización de la administración tributaria dentro de cada Ministerio de Hacienda. Se han recibido respuestas de la Argentina, Bolivia, El Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y el Uruguay. Actualmente se está compilando la información en forma tal que mostrará en seguida las amplias divergencias en la estructura de la administración de impuestos que prevalece en los distintos países.

El Sr. ALEGRE coincide en que los procesos de cambio político suelen implicar renovación de personal en todos los niveles de la administración pública, lo que supone la pérdida de la experiencia adquirida. Sugiere por ello que, para evitar tal efecto y mientras no se logre la estabilidad o permanencia del personal, sean reglados o semirreglados los actos administrativos de autoridad, suprimiendo en cuanto sea posible los actos discrecionales. Así se aseguraría la uniformidad y la generalidad tributaria por actos de autoridad administrativa. En cuanto a la propaganda que es aconsejable realizar entre los causantes, debe comprender también, aun cuando sea en forma sencilla, las finalidades fiscales y extrafiscales que se persigan con cada impuesto, lo que bien podría hacerse sin menoscabo de la indivisibilidad que caracteriza al beneficio.

/El Sr. MOISES-BEATRIZ

El Sr. MOISES-BEATRIZ desearía conocer la opinión de los señores Haberstroh y Piedrabuena sobre los problemas a que puede dar lugar el liderato de los jefes de departamento y sobre sus relaciones con los grupos respectivos. A su juicio el líder no puede imponerse al grupo so pena de dejar de representar los valores morales de éste. Por otra parte, la pertenencia de los jefes de departamento a un grupo superior, de tipo ejecutivo, puede crearles situaciones conflictivas cuando quieran representar como líderes a su grupo, pues no siempre son idénticos ni coinciden los intereses en ambos planos.

El Sr. HABERSTROH señala que podrían surgir conflictos de intereses no sólo entre distintos niveles o rangos de una organización interna, sino también entre distintos departamentos. Con respecto a un conflicto entre el jefe de un grupo y sus subordinados, es frecuente que el grupo ejecutivo - del que por lo general es miembro el jefe del grupo - ignore la existencia del conflicto, simplemente porque no conocen las opiniones de los subordinados en cuestión. El jefe de grupo, que piensa exclusivamente en términos de producción de trabajo, fracasa en el deber humano de familiarizarse con los problemas de sus empleados. La solución de este problema es sencilla. Los empleados deben poder discutir sus problemas, personales o de otra índole, con un funcionario delegado.

El Sr. PIEDRABUENA dice que un jefe de grupo puede estar dispuesto a cooperar con sus subordinados en la solución de sus problemas, puede desconocer esos problemas o negarse a cooperar con sus empleados. En el primer caso, los problemas son resueltos, en el segundo subsisten y en el tercero se agrava la tensión.

El Sr. WIESE se refiere a los aspectos significativos de la evolución de las administraciones tributarias, que reposan en gran parte en la habilidad de la gerencia. Debe darse la necesaria importancia a la creación de mecanismos asesores y de estudio en los niveles más altos de la administración tributaria y ponerlos a cargo de funcionarios que no estén absorbidos por tareas rutinarias. Esos mecanismos harían más activa a la administración en la ejecución de la ley y redundaría en beneficio

/de la

de la eficacia de los ejecutivos. Un mecanismo cuya talla conviene destacar es la falta de control lateral, el cual no debe superponerse a los mecanismos de línea, sino ejercerse en forma de inspección e información que mantenga a los jefes al corriente de lo que ocurre en las respectivas oficinas.

El Sr. LOPEZ cree que el problema de la estabilidad o permanencia de los funcionarios - sobre todo de los jefes - es esencialmente un problema político. Corrobora su opinión con la experiencia argentina de muchos años, en cuanto a la Dirección Impositiva se refiere.

A su juicio, tanto los males observados como aquellos a los que se han referido otros participantes, se remediarán a medida que mejore la educación y la formación política general en los países latinoamericanos.

El Sr. REIG manifiesta que, en su opinión, los mismos problemas sociológicos y antropológicos que hoy se estudian en la formación científica de los gerentes, son igualmente válidos cuando se trata de la administración pública y específicamente de la administración de impuestos. Señala la importancia de la ubicación jerárquica de los servicios tributarios dentro de la administración pública, aconsejando se les acuerde autonomía en lo administrativo, porque de ellos había de depender, en países de mucha gravitación política, el grado de independencia necesaria para la acción de las administraciones fiscales. Coincide con el Sr. Piedrabuena en que, dentro de la plana mayor, es aconsejable separar las funciones de dirección ordinaria y las de investigación, asesoramiento y estudio técnico. Es importante no olvidar que tanto la delegación como la subdelegación deben presuponer la capacitación técnica de los que las reciben. En cuanto a coordinación, convendría establecer una oficina interna de apelaciones que, mediante un procedimiento sencillo, unificase criterios y fuere creando una especie de jurisprudencia administrativa. Esa oficina y sus decisiones nada tendrían que ver con los tribunales fiscales ni redundaría en menoscabo de su competencia en materia tributaria.

El Sr. LOPEZ BARONA indica que en Honduras se ha resuelto el problema de los conflictos internos en las oficinas gubernamentales mediante la

/práctica de

práctica de invitar a los empleados a seleccionar entre sus colegas aquellos con los cuales les agradaría trabajar. Cada grupo elige sus propios jefes, que eligen a su vez al jefe del grupo ejecutivo a que pertenecen. Este procedimiento ha dado óptimos resultados y en el terreno de la administración de impuestos ha llevado a un aumento del 60 por ciento en las recaudaciones impositivas.

Aunque el Sr. Haberstroh parece opinar que las técnicas administrativas aplicadas en las empresas privadas deberían aplicarse también a las oficinas gubernamentales, no cree él personalmente, que todas las técnicas empleadas en las compañías privadas puedan adoptarse ventajosamente en los departamentos de gobierno.

Espera que la conferencia se limitará a la discusión de la administración tributaria propiamente dicha y no se enredará en las cuestiones de política tributaria que han sido tocadas por algunos oradores.

Le complace observar, por las declaraciones hechas en la conferencia, que la administración de impuestos está mejorando en América Latina.

El Sr. FERNANDEZ PROVOSTE manifiesta que la actual conferencia confirma la importancia de la administración de impuestos. Las reformas tributarias convenidas en la reunión de Punta del Este no podrán ser llevadas a cabo si no se resuelven los problemas administrativos en los países interesados. Es peligroso realizar una reforma sin contar con el personal administrativo competente para aplicarla en la práctica. La cuestión de la reforma tributaria no fue discutida en Chile hasta después de haberse llegado a una decisión con respecto a los problemas de la administración de impuestos.

La sesión se levanta a las 17.45 horas.

ACTA RESUMIDA DE LA SEXTA SESION

celebrada en Buenos Aires, Argentina,
el lunes 16 de octubre de 1961, a las 10 horas

Presidente: Sr. BARNES

CONTENIDO:

- Las tendencias de la técnica administrativa
(continuación)
- La contabilidad, auditoría y el conocimiento de
las prácticas comerciales en relación con la
administración de impuestos

LAS TENDENCIAS DE LA TECNICA ADMINISTRATIVA (Continuación)

El PRESIDENTE invita al Sr. Rapoport a agregar algunos comentarios sobre el tema tratado en la reunión anterior.

El Sr. RAPOPORT manifiesta que es de fundamental interés para los organismos tributarios la permanencia de la organización y de los funcionarios. En cuanto a los dirigentes de los organismos tributarios, hay opiniones encontradas y algunos opinan que deben cambiarse de tanto en tanto, pues suelen atraer las críticas y las iras de los contribuyentes; pero el cambio de un hombre no debe significar un cambio en la política del organismo.

En la Argentina, un Consejo de Administración, cuyos componentes no forman parte de la administración pública ni reciben emolumentos del gobierno, asesora a la Dirección Impositiva y tiene plenas atribuciones para disponer nombramientos, promociones y medidas disciplinarias, así como para establecer la política de gastos, presupuesto y créditos. Se está procediendo a reorganizar los servicios tributarios con un criterio funcional, descentralizando las oficinas que atienden a los contribuyentes.

Opina que los costos de los servicios deben ser cuidadosamente vigilados y manejados con criterio de equilibrio.

LA CONTABILIDAD Y EL CONOCIMIENTO DE LAS PRACTICAS COMERCIALES EN RELACION CON LA ADMINISTRACION DE IMPUESTOS

El PRESIDENTE indica que la discusión que ha de iniciarse indicará la forma en que la profesión contable podría salvar el abismo existente entre la administración tributaria y el contribuyente o la entidad que paga impuestos, problema cuya solución está pendiente desde hace mucho tiempo. Invita al Sr. Taylor a presentar su trabajo sobre el tema (OEA/CEPAL/BID/1).

El Sr. TAYLOR expresa su preocupación por la carencia de normas o principios contables formulados por contadores públicos en la mayoría de los países sudamericanos. Es lamentable que muchas de las normas de contabilidad aplicadas sean regidas por leyes tributarias que con frecuencia distan de ajustarse a lo que podría llamarse prácticas comerciales sanas, particularmente con respecto a los desembolsos y fondos de reserva. Frecuentemente, la aplicación de dichas normas perjudica los intereses de las firmas comerciales.

/El progreso

El progreso de la auditoría ha sido menor aún, aunque hay que admitir que está bastante adelantada en la Argentina y México. Este último país ha basado su sistema sobre el modelo de los Estados Unidos. En la Argentina, la auditoría ha hecho notables progresos después de la reorganización de la bolsa de comercio, y las compañías cuyas acciones son allí cotizadas deben presentar informes financieros certificados por contadores públicos. Sin embargo, todavía no se exige que el síndico sea un contador público, a pesar de sus graves responsabilidades.

En cierto número de países, el problema contable corriente en conexión con la administración de impuestos se refiere en particular a las sociedades anónimas. Las sociedades anónimas casi nunca nombran a auditores independientes, pues por lo general se lleva la contabilidad teniendo en cuenta los intereses de los propietarios y la probable incidencia de la carga tributaria. Subraya, en consecuencia, la observación hecha en su documento en el sentido de que el trabajo de la administración de impuestos sería facilitado si fuera posible inducir a los contribuyentes y contadores a facilitar información más completa acerca del procedimiento contable aplicado a rubros específicos y de cualquier cambio que pudiera hacerse en los principios básicos de contabilidad adoptados.

Expresa su interés en que la de contador público llegue a ser una profesión importante y distinguida en América Latina. Los funcionarios de más alto rango de los diferentes Ministerios de Hacienda y los abogados especializados en asuntos tributarios podrían contribuir considerablemente al logro de dicho objetivo. El desarrollo de la profesión contable beneficiaría a la administración tributaria de dos maneras. La preparación más eficiente de las cuentas y declaraciones de renta facilitaría la labor de los inspectores fiscales, al tiempo que el establecimiento de principios contables reconocidos permitiría a los contadores prever los problemas que es más probable esperar que surjan - la desvalorización monetaria por ejemplo - y colaborar con las autoridades impositivas en la adopción de las medidas necesarias para su solución.

/El Sr. NICHTAWITZ

El Sr. NICHTAWITZ cree que no hay mucho que agregar a las exposiciones escritas presentadas. Sin embargo, estima útil destacar algunos aspectos. En primer lugar, las autoridades tributarias tienden a concentrar en exceso sus actividades de revisión contable sobre las empresas grandes - aunque las cuentas de éstas suelen ser fehacientes -, descuidando la correspondiente a las empresas chicas, que tienen así la sensación de que no son revisadas. Esta actitud puede resultar poco práctica cuando se cuenta con escasos recursos. Quizá reportaría mayor beneficio al fisco dedicar su tiempo a los aspectos que más se prestan a la irregularidad, como los precios de costo y las transacciones entre compañías matrices y afiliadas. La revisión del fisco se limita a veces a partidas objetables de pequeño monto - multas del tránsito, regalos -, cuya reclamación resulta más onerosa que el ingreso fiscal que se obtiene de ellas.

Señala la importancia de generalizar el uso de registros contables. Mientras mayor sea la seriedad y responsabilidad de los contadores, tanta mayor confianza podrá depositar el fisco en los registros y de ahí que deba existir un interés directo en levantar la profesión. Hay diversos medios a mano para hacerlo: contratación de profesores, establecimiento de requisitos más rigurosos para otorgar el título y, de menor importancia, promulgación de leyes que reglamenten el ejercicio de la profesión, sobre todo en materia tributaria.

También es preciso instituir sanciones para las contabilidades fraudulentas. En Chile existe una disposición en virtud de la cual se sanciona al contador mediante un mecanismo que permite que éste traslade la responsabilidad a su cliente. Le gustaría conocer cómo funciona.

El Sr. BALLS manifiesta que si bien el Sr. Taylor abordó el tema desde el punto de vista contable él lo hará teniendo en cuenta el de la administración tributaria. Para entrar a considerar este tema es necesario conocer de antemano los cinco principios básicos de la tributación, a saber: 1) los impuestos deben ser productivos sin restringir el crecimiento económico; 2) la carga tributaria debe distribuirse con la mayor equidad posible; 3) los impuestos deben ser equitativos y de aplicación universal; 4) la legislación tributaria debe ser clara tanto para los que tienen que aplicarla como para los que están sujetos a ella; 5) la administración de los impuestos debe ser fácil y económica.

/La administración

La administración tributaria persigue una triple finalidad: establecer los impuestos de conformidad con los principios que anteceden de manera que permitan reunir los ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades del gobierno; establecer una base simple y económica para su determinación y recaudación, y desarrollar procedimientos de auditoría y otros para lograr el total cumplimiento de la obligación tributaria y la eficaz ejecución de las leyes correspondientes. Para alcanzar cualquiera de estos objetivos es necesario poseer un conocimiento cabal de las prácticas de contabilidad, auditoría y comerciales.

Los administradores no sólo deben estar plenamente familiarizados con el uso corriente de tales prácticas y procedimientos en la comunidad con vista a establecer procedimientos de fácil aceptación. Deben también asegurar que su propio mecanismo de contabilidad, auditoría y administración sean tan eficaz como la del comercio. Para que los procedimientos gubernamentales den buenos resultados deben servir tan gran variedad de propósitos como en las empresas comerciales y suministrar a la administración tributaria los medios necesarios para rendir cuentas al poder legislativo sobre los dineros que entran en arcas fiscales. Además, debe proyectarse un sistema de contabilidad que permita proporcionar al gobierno informaciones continuas y puestas al día para fines de análisis y planificación económicos.

La contabilidad no es una ciencia exacta. Aunque es posible codificar sus normas, debe ser flexible para hacer frente a los diversos fines que está destinada a servir. Pero, dados los múltiples intereses que están en juego, es imposible que un sólo estado financiero revisado los proteja a todos por igual. Por lo tanto, no debe olvidarse que el primer deber del auditor es con sus clientes - accionistas o contribuyentes - y que tiene el deber de reducir el monto de las obligaciones tributarias a lo más bajo posible compatible con una estricta interpretación de la ley. Por consiguiente a veces entrarán en conflicto los intereses del contribuyente y los de su auditor con los del servicio impositivo, pero deben desplegarse todos los esfuerzos necesarios para establecer un alto grado de cooperación y confianza entre ambos.

/Los contribuyentes

Los contribuyentes y la administración fiscal deben tener también la posibilidad de obtener asesoramiento experto siempre que sea necesario y a estos efectos es inapreciable la existencia de un cuerpo de contadores públicos profesionales que cuenten con el conocimiento y la experiencia requeridos. Uno de los problemas más arduos para el administrador fiscal es determinar el momento más conveniente para la recaudación tributaria, lo que es imposible sin un perfecto conocimiento de las prácticas y procedimientos contables y comerciales involucrados.

Coincide con el Sr. Taylor en que el problema principal que enfrenta la administración fiscal al determinar el impuesto es medir la renta de las sociedades, y a este respecto debería perseguirse una mayor aproximación entre la renta gravable y la renta declarada a los accionistas.

El problema fundamental con respecto al impuesto sobre la renta es la definición de ésta y ello no es evidentemente una cuestión que interesa exclusivamente a los contadores, y, por lo tanto, las leyes impositivas han sido enderezadas a asegurar que el concepto contable de renta se ajuste a las necesidades de equidad y otras consideraciones tributarias.

El Sr. LOPEZ señala el diferente grado de aceptación de la auditoría en la Argentina y el Brasil; seguramente se presentan variaciones igualmente importantes en los demás países. Por ejemplo, hay muchas sociedades de contadores públicos en el Brasil, Chile, México y Venezuela, compuestas de firmas norteamericanas de actuación internacional que trabajan con sociedades locales. Esto indica, que en esos países existe un nivel de conocimientos profesionales, de normas de conducta y responsabilidad tan buenos como los de los Estados Unidos y el Reino Unido.

Pero la extensión de las funciones de los contadores públicos encuentra en esos países algunas dificultades para su ejercicio normal. Aparte las mencionadas en los comentarios sobre el trabajo del señor Taylor, cabe señalar muchas más, que se relacionan con los incentivos fiscales y con el hecho de que las empresas norteamericanas tengan una mentalidad altamente "tributaria". Así, cuando esas empresas vienen a trabajar a la Argentina los incentivos fiscales acordados localmente sirven para que la recaudación sacrificada por el erario ingrese a arcas del Tesoro norteamericano. Es

/decir, si

decir, si el rédito de las subsidiarias argentinas paga el 38 por ciento la compañía matriz abona la diferencia de 14 por ciento para formar el 52 por ciento que corresponde al impuesto norteamericano. Esta transfusión de recursos debe eliminarse en cualquier plano de razonable cooperación internacional.

El contribuyente sostiene siempre una ardua lucha para defender su ingreso, tanto en América Latina como en los Estados Unidos, con la diferencia de que en este país el Congreso no se despoja de su privilegio de votar los gastos cada año y establecer los impuestos, en tanto que en muchos países latinoamericanos esas atribuciones están en manos de un poder ejecutivo a veces arbitrario.

Así, por ejemplo, un programa de mecanización industrial puede frustrarse a medio camino por un decreto que prohíbe importar maquinarias. Evidentemente se superan tales obstáculos por medios subrepticios, e igual tentación de defraudar al fisco se presenta cuando los gravámenes resultan tan elevados como para resultar abusivos. Los auditores certificarán todo lo que "formalmente" se justifique, absteniéndose de calificar, porque no son ni jueces ni tasadores, y, por otra parte, desconocen muchas veces la realidad de los hechos.

Todas estas dificultades se deben a una mala política tributaria que atenta contra la equidad o es lesiva para la economía. La solución del problema está en manos del pueblo cuando elige a los gobernantes y es a él a quien debe plantearsele. No es que el pueblo no conozca las soluciones, sino que no sabe cuáles son los problemas.

Se levanta la sesión a las 11.15 horas y se reanuda a las 11.45.

El Sr. DARDON manifiesta que la técnica contable tiene especial importancia en la administración de impuestos sobre las sociedades anónimas, pero no hay que perder de vista que es también indispensable porque estas entidades recogen muchos capitales privados. En Guatemala la ley respectiva determina en qué forma las sociedades anónimas deben preparar sus estados de situación.

Ha habido en Guatemala cierta controversia entre las funciones del contador público y el privado, pero el primero está ganando cada vez más terreno.

El Sr. FARRIOLETTI dice que le gustaría informarse acerca de los problemas y prácticas contables en América Latina en relación con la administración tributaria a fin de compararlos con lo que sabe acerca de la profesión contable en el Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido y las opiniones de las administraciones tributarias en esos países.

Explica que como resultado de la evolución histórica de la administración tributaria en los Estados Unidos, los intereses de los contribuyentes están con frecuencia en conflicto con los del gobierno. Tal como señalara el Sr. Balls, los abogados y contadores públicos están profesionalmente obligados a defender a sus clientes fijando su obligación tributaria al nivel más bajo compatible con la legislación impositiva. El establecimiento de una estrecha y cordial relación entre el contribuyente y la administración por intermedio del contador público contribuiría muchísimo a mitigar las dificultades.

En los Estados Unidos se ha generalizado la práctica de que las grandes sociedades anónimas tengan un contador del Servicio de Impuestos Internos que se dedica permanentemente a sus problemas impositivos y expone las opiniones del Servicio en cuanto a las soluciones más aceptables.

El Sr. TORRES AHUMADA informa que los contadores de América están unidos en importantes organizaciones que los representan y han celebrado ya cuatro congresos interamericanos sobre los problemas de su profesión. Sus conclusiones pueden constituir un valioso material para el Programa Tributario OEA/CEPAL/BID. Igual utilidad podría tener la iniciativa de sugerir al comité organizador de la próxima conferencia (Nueva York, 1962) que se debata el punto en discusión con un título como el siguiente: "La profesión de contador, las normas de contabilidad y las prácticas comerciales en relación con la administración de impuestos". Es importante que estas ideas no se diluyan o pierdan.

En Chile las normas de contabilidad se hallan contenidas en los códigos comercial y tributario. Las empresas pueden emplear cualquier sistema que les acomode, siempre y cuando refleje con claridad el estado de su negocio y que el sistema no se cambie sin autorización previa de la Dirección de Impuestos Internos. Las sociedades anónimas deben presentar sus balances

/junto con

junto con la declaración de rentas. La Dirección de Impuestos Internos puede sancionar al contador cuando comprueba que éste ha falseado los hechos, pero queda libre de culpa si acompaña una declaración del cliente en que éste atestigüe que los datos son fidedignos. Los profesionales del ramo están asociados en un colegio de contadores y hay excelentes relaciones entre los profesionales y la administración pública. El estado dá el título para ejercer y exige la inscripción en el registro de contadores. Para ingresar en la Dirección de Impuestos Internos es necesario el título.

El Sr. CABEZAS describe las funciones y resultados del Departamento de Auditoría creado hace cuatro años en Bolivia. Está formado por personal muy competente, ajeno a las influencias políticas, su actividad arroja resultados muy satisfactorios no sólo porque ha logrado progresos en el cumplimiento de la obligación tributaria, sino porque se ha preocupado de mejorar el ejercicio de la profesión contable mediante cursos de perfeccionamiento y sanciones para los que no llevan la contabilidad en forma adecuada. Gracias a su labor, se han descubierto vacíos e imperfecciones de la ley que se remediarán en un nuevo código tributario.

El trabajo de auditoría ha dado lugar a tantos cargos, reintegros, etc. que ha habido que modificar los sistemas anteriores de juicios administrativos escritos. En su lugar se ha establecido un régimen de vistas administrativas en las que se solucionan casi de inmediato los litigios entre el contribuyente y el fisco.

El Sr. BRAVO explica que en Colombia las normas de contabilidad están recogidas en el Código de Comercio, como en Chile. Además, en el caso de las sociedades anónimas existe una superintendencia encargada de defender los intereses de los accionistas. Esta ha venido acumulando experiencia sobre cómo debe llevarse la contabilidad, y ha elaborado normas para discriminar entre los ingresos de operación y los de capital.

En su país hay una coincidencia bastante aceptable entre las prácticas tributarias y las comerciales, pues las leyes tributarias han sentado principios tan flexibles que pueden incorporarse con facilidad todos los adelantos técnicos de contabilidad. El estado se preocupa también de impulsar la profesión de contador público y el título es necesario para

/ser revisor

ser revisor fiscal, para la certificación de asientos contables y para el desempeño de otras actividades. Hay penas de suspensión del derecho a ejercer la profesión para los contadores que no cumplen sus obligaciones.

El Sr. RISUEÑO señala que la reglamentación de la profesión de contador está siguiendo una evolución paralela en todos los países de América Latina. Se reconoce cada vez más su importancia y crece su influencia en los problemas económicos, así como su cooperación con los abogados. Su intervención debe ser una garantía de seguridad para toda autoridad fiscal.

Esta de acuerdo en que se establezcan sanciones contra quienes firman un balance fraudulento, y añade que cabría imponer multas por la no recaudación derivada de la negligencia del contador. En cuanto a la práctica chilena de desligar al contador de esa responsabilidad mediante un certificado firmado por el contribuyente, opina no procede hacerlo en caso de negligencia. Conviene idear algunos sistemas de consultas de carácter abstracto, sin nombrar a las partes interesadas.

Estima que sería muy deseable imponer la obligación de que en las sociedades anónimas el síndico sea contador público. En la Argentina existe una disposición en el sentido de que si el síndico no lo es, el balance debe ser certificado y firmado por un contador público.

Se refiere luego a la tax sparing clause, según la cual se reconoce como crédito contra el impuesto en un país no sólo el impuesto abonado por el mismo hecho en otro, sino también el que se ha dejado de abonar en virtud de una norma de desgravación para fomentar cierta inversión. Si en la Argentina se otorga una desgravación de ciertas inversiones, no se beneficia al contribuyente extranjero, sino que se aumenta el impuesto que debe pagar en su país.

El Sr. MERZAN explica que en el Paraguay los balances presentados a la administración de impuestos no son obligatoriamente certificados por un contador público, aunque así sucede en la práctica. Existe diferente tratamiento fiscal para los contribuyentes de menor cuantía que tienen la opción de acogerse a un sistema de coeficientes en vez de presentar registros contables. La profesión del contador no es de nivel universitario como debía ser.

/Es difícil

Es difícil lograr una coincidencia perfecta entre las normas legales y las prácticas comerciales, pero es indudable que el auditor es el mejor puente entre el fisco y el contribuyente. En cuanto a las sanciones, no cree que deban aplicarse al contador más que en casos evidentes, pues debe privar el principio de que es el contribuyente el que tiene la responsabilidad.

El Sr. TAYLOR reconoció que siempre habrá diferencias entre la utilidad imponible y la que se registra para información de accionistas y otros, pero estas diferencias deben ser de fácil localización. No se trata de establecer normas contables por ley, pues la ley es demasiado rígida y es preferible que la profesión del contador público se encargue de su formulación y modificación cuando sea necesario. Los contadores deben ponerse de acuerdo con la administración de impuestos a fin de que la contabilidad para fines tributarios se prepare, hasta donde sea posible, con los mismos principios que aconseja la buena práctica comercial. Por ejemplo, algunas administraciones de impuestos no permiten el ajuste de los precios de las mercaderías aunque el valor del mercado sea muy inferior, y en estos casos los comerciantes tienden a seguir la base de valuación permitida para fines tributarios. Considera también útil la existencia del tribunal fiscal de consulta a que ha aludido el señor Farioletti.

El Sr. SIERRA concuerda con el señor Taylor en la conveniencia de que los mismos profesionales sean quienes elaboren las normas de contabilidad y auditoría, indicando que esta labor reviste mayor urgencia con motivo de las actividades sobre mercado común e integración económica que se están realizando en América Latina. Indica la conveniencia de estudiar el caso de la contabilidad de sucursales de compañías extranjeras - por ejemplo, de las empresas de transporte internacional - que permiten un alto grado de evasión de impuestos por no llevar contabilidad que permita determinar el ingreso percibido en el país por tener sus operaciones centralizadas. Agrega que como la mayoría de las administraciones fiscales de los países latinoamericanos son poco prácticas y lentas y no siempre cuentan con personal capaz, sería útil dar mayor responsabilidad en materia tributaria a los contadores públicos, acordando normas que les conceden al fiscal.

/Sugiere que

Sugiere que se solicite a la próxima Conferencia Interamericana de Contadores estudiar la posibilidad de formular normas adecuadas para la interpretación de ciertos términos contables y normas de auditoría, y que se separen las funciones que corresponden a los contadores privados y a los contadores públicos.

El Sr. PIEDRABUENA dice que es necesario indicar qué valor probatorio tienen los documentos del contribuyente. En Chile el fisco no tiene atribuciones para cobrar otro impuesto que el resultante de la declaración, salvo que compruebe un falseamiento o inexactitud de los datos. En este último caso, el fisco puede prescindir de dichos documentos, invirtiéndose el peso de la prueba.

Hay otros conceptos de contabilidad que es necesario dilucidar en la administración de impuestos: la importación del costo en los bienes del activo realizable, la corrección de los defectos de la inflación y los sistemas de amortización. Algunos han quedado bien en claro en su país, pero hay mucho campo para realizar mejoras, como prueba el hecho de que - erróneamente a su parecer - sólo se admita la depreciación lineal.

En cuanto a los incentivos fiscales para atraer capitales externos a un país, estima indispensable recomendar, como alternativa de la tax sparing clause, la solución propuesta por la OEA y aceptada por los países europeos, para la corrección del vicio que supone una transferencia de la ventaja tributaria, no a la empresa favorecida, sino al erario de la nación exportadora de capital. Esta alternativa es la exención que conviene al país exportador de capitales respecto de las rentas que sus empresas obtengan en el país importador.

El PRESIDENTE opina que los participantes deberían tratar el problema de las firmas o sociedades en América Latina que son suficientemente pequeñas como para ser administradas por el propietario, y en las cuales no hay accionistas, o bien son tan pocas que los informes financieros son realmente de carácter privado y confeccionados para satisfacer la conveniencia de los dueños. En los Estados Unidos la propiedad de una sociedad está tan ampliamente distribuida que los informes anuales revisados y certificados son publicados para información de los accionistas, sin tener en cuenta el aspecto tributario.

La sesión se levanta a las 13 horas.

ACTA RESUMIDA DE LA SEPTIMA SESION

celebrada en Buenos Aires, Argentina
el lunes 16 de octubre de 1961, a las 15.20 horas

Presidente: Sr. MAGAÑA

CONTENIDO:

- Cómo prevenir la evasión del impuesto a la renta

COMO PREVENIR LA EVASION DEL IMPUESTO A LA RENTA

El PRESIDENTE invita al Sr. Oldman a presentar su trabajo "Como prevenir la evasión del impuesto a la renta" (OEA/CEPAL/BID/2).

El Sr. OLDMAN destaca la necesidad de ofrecer al público un cuadro adecuado del programa de gastos del gobierno como medio de fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. También debe informarse al público de los objetivos regulatorios y antinflacionistas de los impuestos.

Con respecto a una recaudación eficiente, asigna el máximo valor a los métodos sugeridos por el Sr. Lachmann y el Sr. Rapoport en sus comentarios escritos (OEA/CEPAL/BID/2 Add.1 y Add.2). Reviste especial interés el nuevo método aplicado en la Argentina, donde se ha adoptado una medida para asegurar la recaudación del impuesto a la renta en el sector ganadero mediante arreglos de retención. Se facilitaría la recaudación si los gobiernos realizaran esfuerzos especiales tendientes a la preparación psicológica del contribuyente para el cumplimiento de las leyes tributarias.

Con referencia al uso de listas públicas de contribuyentes, menciona la experiencia chilena en esta materia. Cabe esperar que el velo de misterio que actualmente rodea la información sobre el impuesto a la renta se levante gradualmente. La mayor necesidad de datos económicos debería conducir a proporcionar más información sobre ese impuesto.

En muchos países se aplican sanciones económicas para obtener el cumplimiento. En los países cuya ley de impuesto a la renta no prevé sanciones efectivas, podría idearse un sistema que exigiera al contribuyente la presentación de un certificado de pago tributario como requisito previo para el desarrollo de ciertas actividades.

Las penalidades son parte importante del sistema de administración de impuestos. Su efecto disuasivo fomentó el cumplimiento, especialmente por los grupos muy sensibles a la pérdida de prestigio social. Por lo general, los evasores creen que las probabilidades se inclinan en forma abrumadora a su favor. Una autoridad en la materia cree que un riesgo del 25 por ciento de ser descubierto reduciría considerablemente la evasión tributaria.

/Ningún sistema

Ningún sistema de penalidades u otros métodos disuasivos es eficaz sin una organización ejecutoria adecuada, lo que requiere un enorme número de funcionarios ejecutorios, como por ejemplo los inspectores fiscales. Con respecto a este problema, sirve de ejemplo la experiencia de los Estados Unidos con su impuesto sobre el juego. La ley ha estado en vigor ocho años y la evasión está severamente penada. Sin embargo, el juego prospera igual que en el pasado porque es inadecuada la organización ejecutoria. No obstante, la existencia de leyes penales tendría en la mayoría de los casos, un efecto saludable, pues su aplicación fomentaría una conducta respetuosa habitual ante las leyes por parte del contribuyente.

Sin embargo, no está convencido de que el sistema de penalidades deba llegar a incluir penas de encarcelamiento. Los países cuya legislación no prevé dichas penas no debería tratar de incluirlas y aquellos cuyas leyes las incluyen actuarían acertadamente si evaluaran su funcionamiento y utilidad.

A petición del señor Oldman, el PRESIDENTE invita a hacer uso de la palabra al Sr. Sharef, observador de Israel.

El Sr. SHAREF expresa que en Israel la aplicación de la mayoría de las leyes tributarias se ha hecho impracticable a causa del rápido crecimiento demográfico, el desarrollo de una economía nueva y de la inflación. Se ha atacado el problema de la evasión mediante la reducción de las tasas impositivas en tres ocasiones distintas y mediante la educación de los nuevos contribuyentes. Se ha instado al público a hacer declaraciones completas de sus entradas y se ha prometido que la información no acarreará una revisión de las declaraciones y determinaciones tributarias anteriores. Se ha puesto cuidado en mantener relaciones correctas con el contribuyente.

En la actualidad se está tratando de diseñar un sencillo formulario de declaración de renta para los grupos que tienen rentas bajas y de concentrar la mayor parte del personal de la administración impositiva en los grupos con rentas grandes. La política persigue el cumplimiento de las leyes impositivas partiendo de los grupos que están en el extremo superior de la escala, es decir, comenzando con los contribuyentes más ricos.

/Se ha

Se ha iniciado una campaña para convencer al público de que los impuestos que paga no lo son en beneficio del Gobierno, sino para proveer servicios para el pueblo, actuando por lo tanto el Gobierno como simple agente para proporcionar dichos servicios a quienes los necesitan. Se han establecido comisiones asesoras públicas, en las que han actuado millares de personas que representaban a todas las ramas de la actividad económica, para asesorar a los inspectores fiscales en la tarea de determinar los impuestos. El resultado ha sido un mejoramiento notable de las relaciones públicas.

A fin de poder darles ejecución, las leyes tributarias deben ser moderadas. Si lo son, su cumplimiento debe asegurarse por todos los medios posibles. Sanciones económicas del tipo de las multas, no han resultado productivas en Israel porque se las ha considerado como un riesgo comercial. Tampoco han influido la actitud social frente al evasor tributario. En consecuencia, se ha decidido imponer a los infractores sentencias penales, especialmente en los casos en que estén involucradas grandes sumas. La medida ha sido apoyada por el Gobierno, el público y la prensa. Sin embargo, en las primeras etapas fué necesario convencer a los tribunales de la gravedad que se asignaba a la evasión tributaria. Las sentencias indulgentes dictadas en tribunales inferiores fueron apeladas y, en algunos casos, no se aceptó satisfacción hasta obtener un fallo favorable de la Suprema Corte. Las multas y penas de prisión severas han convencido al público de la necesidad de cumplir las leyes tributarias y la opinión pública ha cambiado gradualmente, y ahora apoya una acción firme contra los evasores de impuestos. Aunque todavía queda mucho por hacer, se ha logrado considerable progreso mediante una política de estricto cumplimiento, leyes moderadas y buenas relaciones públicas.

El Sr. RAPOPORT, al exponer sus comentarios (documento No. 2/Add.2) al tema abordado por el Sr. Oldman, señala que la existencia de diferencias sociales, educativas, culturales y económicas obliga a tratar desde el punto de vista específico de los países latinoamericanos la determinación de los sistemas fiscales más convenientes en esos países.

/Debe reconocerse

Debe reconocerse que la colaboración de los empleadores ayuda mucho a aliviar la pesada carga administrativa que supone para el Estado la percepción del impuesto a la renta. Sin embargo, desde 1932, año en que ese impuesto se estableció en la Argentina, y especialmente en la postguerra, ha aumentado la complejidad de la administración tributaria y se ha producido en ella un proceso de decadencia y retroceso, al propio tiempo que era necesario enfrentarse con los problemas planteados por la situación inflacionaria, la elevación de las tasas y la creciente evasión. Sólo desde hace un año se está poniendo remedio a tal estado de cosas y se ha devuelto a la administración fiscal la autonomía que tuvo antes. Era necesario proceder así, porque se ha reconocido la insuficiencia de las leyes, por buenas que sean, si no se cuenta con una herramienta eficazmente preparada que se encargue de su ejecución. A la falta de ese instrumento hay que atribuir en buena medida el aumento de la evasión, pues ésta no puede considerarse consustancial sino de ocasión, y facilitada por la impunidad al amparo de la desorganización. En la Argentina ahora se están aplicando medios indirectos para mejorar la educación fiscal del contribuyente a la vez que se consideran las situaciones particulares con un espíritu de tolerancia y comprensión, mediante la delegación de responsabilidades, la descentralización administrativa y el reconocimiento de efecto liberatorio a la presentación espontánea de declaraciones por el contribuyente. Estos procedimientos están produciendo resultados sumamente beneficiosos y llevando al ánimo del contribuyente la sensación de que el Estado sabe donde está, conoce su situación real y puede compelerlo a que cumpla sus obligaciones.

En materia de sanciones, las de privación de libertad sólo pueden aplicarse en casos de responsabilidad criminal por falsificación o adulteración como medios para cometer fraude fiscal, pero éste no es delito en sí. La sanción aplicada generalmente al infractor es la multa. La prisión por fraude fiscal sugerida por el Sr. Oldman podría degenerar en un medio de persecución política. En este aspecto, hay que aspirar a la madurez **cívica** meta que permitirá la sana cooperación del contribuyente con la administración fiscal.

/El Sr. LACHMANN

El Sr. LACHMANN manifiesta que las Naciones Unidas vienen ayudando desde hace años a los gobiernos latinoamericanos a mejorar sus administraciones del impuesto a la renta y a asegurar el cumplimiento de las leyes respectivas. En su opinión, lo primero y más urgente es identificar las causas de incumplimiento generalizada que se observa en la mayoría de los países. A este respecto, sería interesante conocer la experiencia que han tenido los participantes en sus respectivos países. En general, estas causas radican sobre todo en la ignorancia - de hecho o de derecho - y en la animadversión hacia el gobierno en su totalidad, hacia el sistema tributario o hacia su administración. Es evidente que en la práctica esas causas se confunden, pues en muchos casos la ignorancia es el resultado de la desidia o incluso se aluga como pretexto de infracciones deliberadas y la animadversión puede a su vez llevar al contribuyente a la infracción por negligencia o voluntariamente.

Por sí sola, la ignorancia se convierte en factor muy poderoso cuando las disposiciones del impuesto sobre la renta se encuentran dispersas en un número creciente de leyes, revisiones y enmiendas sin coordinación entre sí. Por lo tanto, tienen suma importancia los intentos de codificar las leyes sobre el impuesto a la renta e incluso todas las leyes tributarias, como ya se está haciendo en muchos países latinoamericanos, en varios con asistencia técnica de las Naciones Unidas. La animadversión puede considerarse en primer lugar como el origen de una mentalidad antitributaria concomitante con el insuficiente desarrollo en países en que los gobiernos no pueden dar cumplimiento a las crecientes aspiraciones de sus pueblos. Sin embargo, en gran medida tal desafecto radica concretamente en la existencia de un sistema tributario basado en una política de características irreconciliables con los ideales de justicia y progreso económicos del país. Hay que reconocer que un mal sistema tributario no puede aplicarse por ningún medio y en ese sentido las técnicas discutidas en la presente Conferencia sólo podrán resultar eficaces si se usan junto a medidas de reforma de la política tributaria, tema que se piensa abordar en la Conferencia de 1962.

/En cuanto

En cuanto al papel de las sanciones, su eficacia depende de la seguridad de su imposición en casos de infracción y en su adecuación. Sobre ese punto, no le merece reparos de privación de libertad, como a los señores Oldman y Rapoport. Manifiesta su interés por el informe del Sr. Sharef sobre el papel decisivo que las penas de prisión han desempeñado en la eficaz aplicación del impuesto sobre la renta en Israel. Es indudable que la introducción de tal medida en América Latina exigiría una preparación cuidadosa de la administración y del público, pero, siempre con esa salvedad, le parece esencial para el cumplimiento efectivo de la ley sobre el impuesto a la renta.

El Sr. MOISES-BEATRIZ destaca la necesidad de una revisión de los procedimientos de administración tributaria en América Latina, particularmente en vista de la inminente aplicación de las reformas impositivas convenidas en Punta del Este.

Comentando lo sugerido por el Sr. Oldman para asegurar un mayor cumplimiento voluntario por parte del contribuyente, muestra su conformidad con que, entre las medidas esenciales para la progresiva erradicación de la franca resistencia a la tributación directa y de las prácticas de evasión perniciosas, cuenta toda campaña tendiente a dar al contribuyente clara conciencia de sus obligaciones impositivas y de los propósitos sociales de la tributación, así como todo esfuerzo realizado para educarlo a fin de que asuma su responsabilidad tributaria. Convendría que los países latinoamericanos iniciaran un programa de difusión a la brevedad posible a fin de contrarrestar y remediar la actual desmoralización del contribuyente. Sin embargo, no es probable que tal remedio surta efecto, a menos que la campaña sea desarrollada intensivamente y sobre la base de métodos muy eficaces, adaptados a la psicología de cada uno de los países.

En su opinión, el método más eficaz para impedir la evasión impositiva en América Latina se basaría sobre el perfeccionamiento de un sistema de recaudación impositiva, eficiente y bien organizado, con particular atención a la organización, supervisión y control, información, planificación de la administración tributaria y alcance del sistema de retenciones. Sus recomendaciones detalladas sobre dichas cuestiones están expuestas en sus comentarios escritos sobre el documento del Sr. Oldman (OEA/CEPAL/BID/2/Add.3).

/El Sr. ALEGRE

El Sr. ALEGRE, a propósito de las llamadas evasiones legales del impuesto, que no son otra cosa que deducciones autorizadas por el legislador y que de hecho disminuyen el ingreso global gravable, propone que se establezca contra ellas un sistema de presunciones juris tantum. Para destruir esas presunciones el contribuyente debería aportar las pruebas que demuestren la fiel correspondencia entre la situación de hecho y la situación legal.

El Sr. PIEDRABUENA señala que en Chile el principal factor de evasión es la declaración incompleta de ingresos. A su juicio, en la mayoría de los casos esta evasión tributaria encuentra su origen en la falta de equidad de algunas disposiciones legales, en las deficiencias administrativas, en la no aplicación de penas privativas de libertad y en la aprobación periódica de leyes sobre condonación parcial de impuestos. Ayudarían a combatirla la eliminación de dichas causas y, además, medidas tales como el enjuiciamiento a través del jurado, la sanción con penas de privación de libertad y el establecimiento de un departamento especial de investigación del fraude (intelligence service).

El Sr. BECERRA, refiriéndose a las sanciones económicas contra la evasión del impuesto a la renta, opina que el 100 por ciento es una sanción muy baja, pues en Colombia se llega a aplicar inexorablemente hasta el 500 por ciento en los casos más graves. En cambio, las sanciones penales no suelen aplicarse por su dificultad y los problemas legales que entrañarían. Más importante que cualquier tipo de sanciones es desarrollar en los contribuyentes el sentimiento del deber social. La ausencia de este sentimiento lleva a despojar de reprobación a verdaderos delitos como el contrabando. Por eso, es indispensable acentuar la obligatoriedad del cumplimiento de las leyes impositivas, reforzándola incluso filosófica y moralmente.

Advierte la importancia de la función de los asesores en materia de evasión de impuestos, pues muchas veces el contribuyente no se arriesgaría a cometer la infracción sin el apoyo del contador. Debería reglamentarse la profesión de este último y extenderse a él la responsabilidad en caso de infracción. Parece aconsejable asimismo orientar las auditorías hacia la educación de los contribuyentes, asesorándoles de modo cooperativo y favorable y no reduciendo esa actividad a la búsqueda de infracciones.

La sesión se suspende a las 17 horas y vuelve a reunirse a las 17.30 horas.

/El Sr. DARDON

El Sr. DARDON observa que las penas tributarias, por muy eficaces que sean, son simplemente las consecuencias de la evasión y no eliminan las causas determinantes. Con mucha frecuencia el contribuyente está convencido de que el Gobierno no utiliza los fondos públicos sirviendo los mejores intereses del pueblo. Muchos gobiernos necesitan ayuda en la planificación de un uso racional de esos fondos. Otra causa importante de la evasión impositiva es el asesor impositivo inescrupuloso cuyos consejos conducen a la presentación de una declaración fraudulenta. Mientras que el contribuyente en cuestión está sujeto a penas estatutarias, no es así en el caso del consultor. Una tercera causa es la práctica seguida en ciertos países de otorgar un tratamiento privilegiado al capital extranjero de inversión a expensas del capital nacional. Con mucha frecuencia el capital extranjero invertido en un país goza de plena exención impositiva.

El Sr. VALDES COSTA pregunta por qué no se ha aplicado todavía en los Estados Unidos el sistema de retener los impuestos a la renta producida por dividendos e intereses.

El Sr. OLDMAN contesta que la aplicación de esa medida es difícil en los Estados Unidos a causa de los millones de cheques enviados en pago de dividendos, que son por sumas pequeñas en la mayoría de los casos.

El Sr. VALDES COSTA desea referirse a la extensión del movimiento codificador, de la ley tributaria, pues lo cree de mucha mayor amplitud que lo que se dice en el informe del Sr. Lachmann. Ello revela fallas en la comunicación de informaciones. Cita a tal respecto el Código Tributario de México y los proyectos argentino y brasileño, obra este último del Sr. Gomes de Souza. Estima muy acertado en el informe del Sr. Oldman el planteamiento de las formas de atacar la evasión fiscal, aunque tiene algunas dudas o discrepancias. Por ejemplo, en lo relativo a las sanciones penales, las soluciones aconsejadas ofrecen el peligro de que los parlamentos deleguen competencias en el Poder Ejecutivo. Las constituciones latinoamericanas establecen una rígida separación de funciones en defensa de los derechos individuales y tales soluciones

/tropezarían con

tropezarían con dificultades insalvables. Tampoco puede pasarse por alto que la función jurisdiccional en materia tributaria debe estar a cargo de tribunales independientes de la administración. A ese respecto, recuerda la recomendación formulada por la conferencia realizada en México en 1958. En el Uruguay existe ya un tribunal especializado dentro del marco constitucional. Este principio debería quedar bien establecido como resultado de la presente Conferencia. La prevención de la evasión fiscal no es cuestión de severidad, sino de perfeccionamiento de sistemas.

El Sr. CABEZAS al referirse a la aplicación de sanciones dice que aunque es fácil hablar de ellas en términos generales, no lo es tanto cuando se trata de fijar su monto en caso de sanciones económicas o de su duración si se trata de privación de libertad. Cuando ha de aplicarse una fuerte sanción económica o carcelaria, es evidente que se hace indispensable establecer la intención de la infracción y, si la legislación no es muy clara, resulta difícil apreciar el elemento doloso. Una administración mal capacitada podría llevar a peligrosos extremos. Por ejemplo, las infracciones descubiertas en Bolivia después del establecimiento de las auditorías fueron tantas que, de haberse aplicado las sanciones correspondientes, la mayoría de los contribuyentes del país hubieran sido llevados a la quiebra.

El Sr. SOLEY manifiesta que el fenómeno de la evasión de impuestos es universal y no exclusivo de ningún país o grupo de países determinado. En materia tributaria la sanción penal no existe en Costa Rica, donde sólo se aplican sanciones civiles. Aunque la privación de libertad puede pronunciarse en caso de perjurio, nunca se ha considerado este delito en los casos de evasión tributaria. Lo que hace más falta es una buena educación en materia fiscal, pues los impuestos a la renta son de data muy reciente en los países de América Latina. Como los plazos de prescripción son bastante cortos, no cree que en Costa Rica diera resultado ofrecer estímulos para el acatamiento voluntario de la ley fiscal. En suma, las únicas soluciones que considera viables son prolongar los términos de prescripción o aumentar la variedad de las sanciones.

/El Sr. VELARDE

El Sr. VELARDE se refiere a las sanciones de privación de libertad que a su juicio son necesarias no como castigo, sino como prevención. En Panamá se establece en el proyecto de nuevo código la sanción de un año de cárcel y se espera con ello aumentar sensiblemente el monto de las recaudaciones. Cree que no debería limitarse el origen del planteamiento de estas cuestiones a los acuerdos de Punta del Este. Sin subestimar tales acuerdos, que han venido a renovar la política del buen vecino iniciada por Roosevelt y suspendida desde su desaparición, cree que otra motivación más sencilla y de más fácil aplicación viene a reforzar aquel planteamiento. El problema esencial que es necesario abordar es el del crecimiento demográfico de América Latina, uno de los mayores del mundo, y su difícil contrapartida en el ingreso nacional y en el desarrollo económico. Como instrumento de ese desarrollo hay que considerar el sistema tributario, que es uno de los instrumentos más eficaces del sistema capitalista, siempre que sea progresivo y eficiente. Pese a algunas opiniones de que una reforma tributaria empobrecería al rico, tal reforma serviría para abrir nuevos mercados siempre que se contara con adecuados instrumentos de programación y que los ingresos así logrados no se perdieran en complicadas burocracias sino que se aplicaran a fines prácticos y útiles.

El Sr. DAVALOS alude a los plazos de prescripción y al hábito latinoamericano de asignar los impuestos a objetos específicos, lo que multiplica las reglamentaciones. Sería conveniente perfeccionar los controles de las sociedades anónimas, así como eliminar impuestos viejos e inoperantes. Un sistema coherente y completo de administración tributaria, debería incluir en los estatutos de servicio civil los requisitos exigidos al administrador de impuestos. En su defecto, debería lograrse estipular al menos una forma eficiente de concursos, promociones, remuneración, etc. para la administración tributaria, tal como existe en muchos países para las fuerzas armadas y el magisterio.

/El Sr. BUESO

El Sr. BUESO manifiesta que en Honduras es inconstitucional la presión por deudas y la ley establece términos rígidos para las declaraciones del impuesto a la renta, que al no cumplirse dan lugar a sanciones económicas. Las multas pueden ser hasta del 100 por ciento de la cantidad adeudada. Cuando se implantó este sistema casi todos los rentistas incurrieron en incumplimiento y recurrieron a componendas políticas para librarse de las sanciones. Hoy día, el contribuyente, ya mejor educado, cumple sus obligaciones sin dificultad y se le imponen penas bastante severas cuando se prueba la intención de eludir el impuesto. Siendo la intención de muy difícil prueba, cree el Sr. Bueso que debería eliminarse ese elemento en la triplicación de la infracción.

El Sr. SALAZAR DUQUE señala que en Colombia, al igual que en Chile, la evasión fiscal por ocultamiento de ingresos es más frecuente que por ocultamiento de gastos, lo que puede atribuirse a cierta deficiencia administrativa que va corrigiéndose paulatinamente. La brevedad del término de prescripción impide revisar los expedientes, lo cual es nefasto para el fisco y permite al infractor ampararse en la impunidad. Otras causas de la evasión son la ignorancia del contribuyente en materia fiscal y la ausencia de penas restrictivas de la libertad en esta materia. Debería modificarse el sistema de sanciones considerando de manera distinta las deudas no canceladas y los fraudes para evadir las obligaciones tributarias. Cita a este propósito el caso de las sociedades fantasmas constituidas en el extranjero con capitales colombianos. Para remediar tales situaciones se están creando organismos útiles como la Oficina de Instrucción Interna, que efectúa campañas y cursos, publica boletines, etc., especialmente en el período correspondiente a la presentación de las declaraciones fiscales. Por su parte, la investigación de rentas realiza el proceso de investigación correspondiente, el cual termina con el cobro del impuesto que se dejó de pagar, aplicándose multas que pueden ser hasta del 500 por ciento. No es malo el resultado obtenido de este modo si se compara el costo de la investigación con el

/producido, ya

producido, ya que un costo de 3 millones de pesos colombianos ha llegado a permitir la recuperación de hasta 25 millones.

El Sr. FERNANDEZ PROVOSTE dice que, aunque el tema sometido a debate comprende tanto la prevención como la corrección de las evasiones tributarias, no se ha tratado suficientemente el primero de dichos aspectos. La adecuada prevención de las evasiones al impuesto sobre la renta debe basarse en una legislación coordinada y coherente que contenga mecanismos para ayudar a la administración fiscal y disuadir al presunto infractor, en un sistema tributario esencialmente justo, en una administración eficaz y en el conocimiento y propaganda de la ley, así como de los beneficios generales y particulares, que reportaría su cumplimiento. En Chile, y por obra personal del Sr. Piedrabuena, se ha logrado hacer la estadística de los errores, voluntarios o involuntarios, dolosos o de buena fe, en que se incurre al hacer las declaraciones del impuesto sobre la renta. Tal estadística ha permitido conocer las formas de evasión, aplicar los remedios necesarios, prevenir evasiones y evaluar la tarea de los inspectores fiscales.

El Sr. FERREIRA estima que para elevar la conciencia moral de los contribuyentes, es necesario que éstos participen en el conocimiento de los programas de desarrollo y de inversiones públicas. En Colombia se difunden ampliamente esos programas para obtener la adhesión popular y vincular a su cumplimiento a toda la población activa del país o por lo menos a aquellos sectores directamente interesados.

El Sr. GIULLANI FONROUGE sostiene que la prisión por evasión o defraudación fiscal es una sanción en todo caso grave. En la Argentina su aplicación sería errónea y peligrosa. Las deudas fiscales han servido en ocasiones de pretexto para persecuciones políticas. Una materia tan delicada como ésta debería abordarse de acuerdo con las condiciones peculiares de América Latina y de cada uno de sus países. Coincide con el Sr. Valdés Costa en que no deben delegarse facultades en cuestiones de esta índole, pues

cualquier transferencia de poderes equivaldría a concentrar en el Ejecutivo unas atribuciones plenas que no son compatibles con la estructura institucional. También es inconveniente, ineficaz y peligrosa la publicación de listas de contribuyentes infractores. Debe procederse con suma cautela en este orden de recomendaciones y subordinarlas en todo caso al marco constituido por las instituciones culturales, políticas, económicas y jurídicas de cada país.

El Sr. GUTIERREZ dice que la evasión de impuestos constituye, sin lugar a dudas, el problema más serio y generalizado de la gestión fiscal en América Latina. Así se infiere del extenso debate que origina este tema, sobre el cual ofrecieron informaciones y emitieron opiniones casi todos los asistentes a esta conferencia. Opina que el tema debería abarcar el problema de la evasión de impuestos en forma general y no referirse exclusivamente a la del impuesto a los réditos, ya que el problema no se circunscribe sólo a este impuesto. Así ocurren por lo menos, en el Paraguay, donde la evasión también se manifiesta en otras formas de tributación: impuesto a las ventas, impuesto a los bienes inmobiliarios, derechos aduaneros, etc., y se estima que representa de 30 a 40 por ciento. La gravedad de este mal no sólo incide desfavorablemente en los ingresos fiscales, sino que crea hábito en quienes lo practican, y su fuerte tendencia a la difusión contribuye a relajar y corromper la conciencia tributaria de la población.

Las causas principales que estimulan la evasión parecen derivar de:

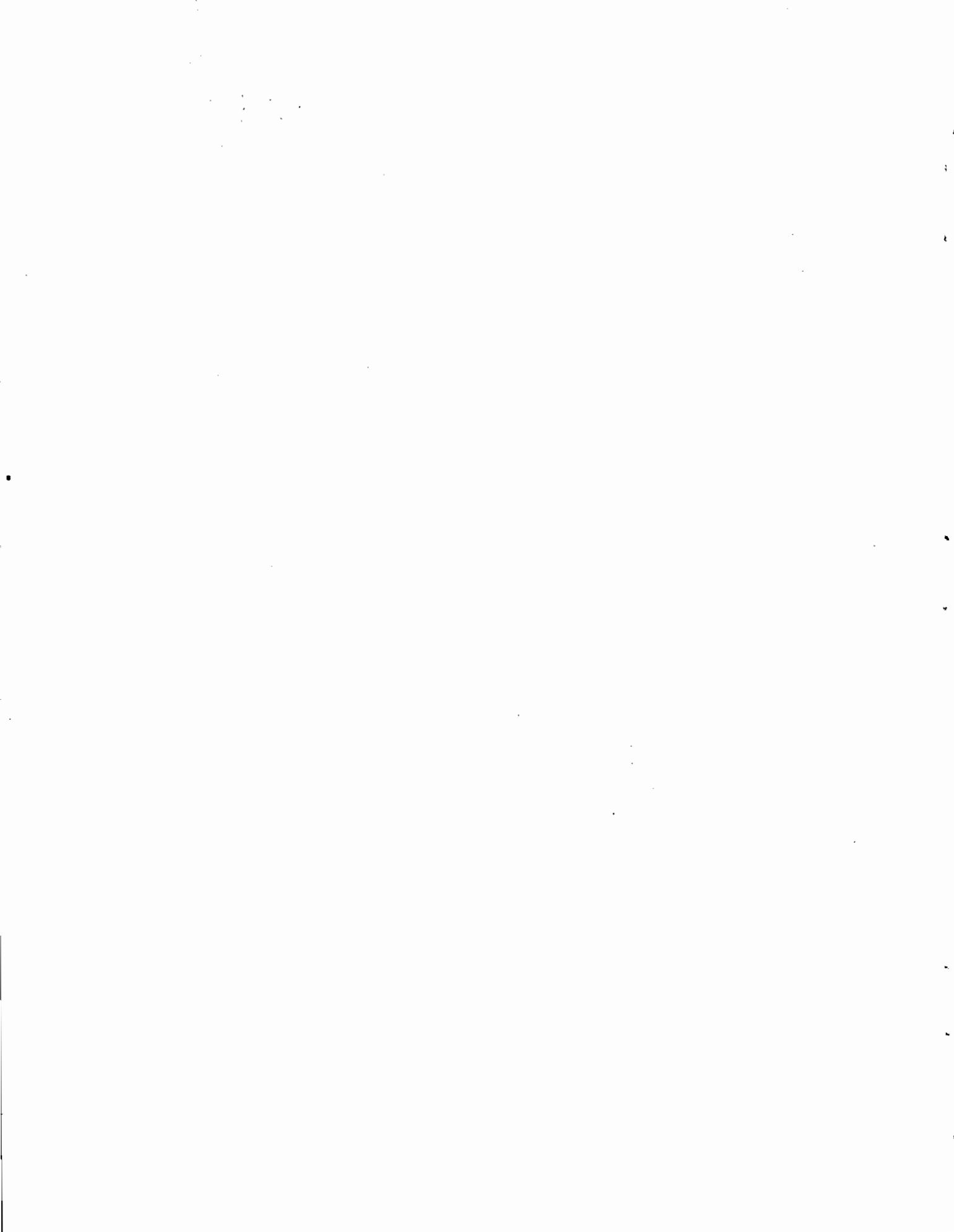
- a) las elevadas tasas de imposición;
- b) la multiplicidad de impuestos o gravámenes sobre un mismo acto u operación;
- c) el desconocimiento de las leyes impositivas por falta de publicidad adecuada;
- d) la falta de una precisa y suficiente información sobre las inversiones de fondos recaudados;
- e) la deficiente organización administrativa de las oficinas recaudadoras de impuestos;
- f) la falta de conciencia del deber tributario de la población.

La remoción o corrección de estos factores negativos debe constituir preferente atención de los

gobiernos. Es necesario que las leyes impositivas sean claras y sencillas para su fácil comprensión y aplicación, y dotar a las administraciones tributarias de una organización capaz de desenvolver sus gestiones dentro de un alto grado de eficiencia. Es indispensable también una mejor coordinación de informaciones entre las distintas oficinas del Estado, así como promover una activa campaña de fomento del deber tributario, a fin de crear firme conciencia en la población de los países. Quizas un medio eficaz para ello sea incluir este aspecto en algunas materias de estudios de los colegios de nivel secundario y profesional.

A juicio del orador, los contadores y otros profesionales que suscriben balances fraudulentos deberían recibir sanción conjunta con la aplicada al comerciante infractor. Las sanciones deberían ser severas y oportunas, incluyendo la publicación de los nombres de los infractores, pero no sería recomendable la privación de libertad por las mismas razones expuestas por otros participantes. Para facilitar el análisis de los balances comerciales de las empresas, estima que sería conveniente establecer una nomenclatura uniforme de las cuentas, con especificación clara del concepto de cada una de ellas. Así sería posible registrar los distintos gastos que influyen en la determinación del resultado del negocio.

Se levanta la sesión a las 19 horas.



ACTA RESUMIDA DE LA OCTAVA SESION

celebrada en Buenos Aires, Argentina, el martes
17 de octubre de 1961, a las 10 horas

Presidente: Sr. MAGANA

CONTENIDO:

- Cómo prevenir la evasión del impuesto a la renta
(continuación)
- Criterios administrativos para el establecimiento
de estructuras de impuestos sobre ventas y consumos

COMO PREVENIR LA EVASION DEL IMPUESTO A LA RENTA
(documentos 2, Add.1 y Add.2)

El Sr. OLDMAN confía en que será posible que un participante de cada país latinoamericano proporcione la información específica solicitada en su documento (páginas 3, 4, 10, 16 y Apéndice).

Considerando las formas en que cabría ir resolviendo el problema de cómo impedir la evasión del impuesto a la renta, se le ocurre que una de las posibilidades podría ser el establecimiento en cada país de una comisión de sanciones impositivas, constituida por administradores de impuestos, abogados y representantes de otros grupos de la comunidad. Su misión sería formular sanciones tributarias modelo, cuya aplicación fuera sencilla desde el punto de vista administrativo. Una vez formadas varias de esas comisiones, cabría establecer un grupo interamericano para estudiar problemas comunes y emprender breves trabajos de investigación. Los problemas de mayor alcance podrían investigarse por los gobiernos o universidades.

Al comentar la discusión, observa la coincidencia general en que el control de la evasión del impuesto a la renta involucra todos los aspectos de la administración tributaria y muchos aspectos de la política tributaria. Merecen destacarse dos puntos: uno es el principio adoptado en Israel - ya explicado por el Sr. Sharef - de conviene dedicar la mayor parte de los esfuerzos a impedir la evasión del impuesto a la renta por los grupos que tienen las rentas mayores. El segundo se refiere a la posibilidad de aislar a los grupos de infractores de manera que se les pueda estudiar y encontrar medios de mejorar el cumplimiento de sus obligaciones grupo por grupo.

A través de la discusión se ha puesto de manifiesto que los oradores se inclinan excesivamente a considerar como algo inmutable el derecho constitucional, y, en consecuencia, no son partidarios de emprender reformas radicales de la administración de impuestos. A su juicio, esas leyes deben cambiar y evolucionar, y parece que en América Latina se están iniciando estudios con miras a lograr esa evolución.

Cree que las sanciones criminales y otras penas no deben formar parte de la ley salvo que sean aplicadas efectivamente, puesto que de otra

/manera su

manera su existencia tiende a causar lo que denomina la inflación de la administración legal. Opina que las leyes no aplicadas son como las monedas no contadas.

Con respecto a las sanciones tributarias en general, personalmente está convencido de que son necesarias, pero tiene algunas reservas con respecto al uso de las penas de privación de libertad. Como señaló el Sr. Dávalos en la sesión anterior, las sanciones pecuniarias deberán aplicarse efectivamente antes de considerar las privativas de libertad. Por otro lado, en algunos países latinoamericanos se teme que tales sanciones puedan usarse con finalidades políticas. Además, es dudoso que este tipo de pena se relacione estrechamente con el delito de evasión tributaria. Por último, razones de justicia aconsejan no recurrir a la prisión a menos que todos los delitos que la merezcan puedan descubrirse y castigarse. No es justo castigar a unos pocos con fines de intimidación mientras otros quedan impunes. Las penas de privación de libertad, por lo tanto, no podrán emplearse con justicia mientras no se hayan perfeccionado y se apliquen eficazmente los demás métodos de controlar la evasión tributaria.

El Sr. RAPOPORT subraya la necesidad de determinar ante todo, y conseguir efectivamente que lo hagan quienes deben registrarse y pagar los impuestos y la importancia de la educación y la divulgación de las normas de cumplimiento para impulsar entre los contribuyentes el cumplimiento voluntario. Como complemento de este sistema debe estudiarse la forma de perfeccionar los sistemas de percepción de impuestos por medio de la retención o por el suministro de informes. Para lograr una buena organización administrativa cada país debe resolver cuál es el instrumento más adecuado y eficaz.

En cuanto al régimen de sanciones, debe ser lo más sencillo posible y contener pocas normas, todas ellas aplicables. Lo esencial es que la población sepa cuáles son las penas.

El Sr. LACHMANN deduce, como resumen de la discusión anterior, que en opinión de gran número de participantes la causa fundamental de la falta de cumplimiento en el pago de los impuestos es el descontento del pueblo con la forma en que el gobierno utiliza, los ingresos provenientes de esa fuente, con la estructura del sistema fiscal y con la administración ineficiente o /corrompida. Tal

corrompida. Tal es la razón de que la Declaración de Punta del Este haga tanto hincapié sobre la necesidad de reformar a fondo el sistema tributario. Sin embargo, ello no implica que haya que esperar a esas reformas para tratar de mejorar la administración fiscal.

A fin de evitar los problemas constitucionales que implicaría la aplicación de penas sin intervención de los tribunales, muchos países han establecido sanciones automáticas emanadas de la misma ley, por ejemplo, en caso de no presentar oportunamente las declaraciones y de no pagar los impuestos en tiempo debido. Además de evitar el problema constitucional, se allanan también así muchas dificultades administrativas al determinar el grado de culpabilidad, el monto de la multa, etc. En cuanto a las penas de privación de libertad, cree que sin el apoyo de la amenaza implícita en ellas no es posible hacer realmente efectivas las demás técnicas. Estas últimas sólo sirven para facilitar el descubrimiento de la infracción: pero si el descubrimiento no se traduce en la aplicación de penas graves, como las privaciones de libertad, deja de constituir un fuerte impulso al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

CRITERIOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ESTRUCTURAS DE IMPUESTOS SOBRE VENTAS Y CONSUMOS

El PRESIDENTE invita al Sr. Due a presentar su estudio "Criterios administrativos para el establecimiento de estructuras de impuestos sobre ventas y consumos" (OEA/CEPAL/BID/4).

El Sr. DUE dice que no tratará de resumir su trabajo, sino que se limitará a destacar sus principales puntos.

El primer impuesto considerado es el impuesto a la venta de etapas múltiples. Su manejo es muy sencillo si se aplica uniformemente, pero no favorece el desarrollo económico. Además tiende a discriminar contra ciertos grupos que reaccionan ejerciendo presión sobre el gobierno para que se adopte el tratamiento diferencial. Una vez aceptado el principio de la diferenciación, la aplicación del impuesto deja de ser sencilla. Algunas personas creen que es el mejor tipo de impuesto para una nación que todavía se encuentra en las primeras etapas de desarrollo económico,
/pero él considera

pero él considera peligrosas a esas opiniones, puesto que inevitablemente el impuesto será aplicado con el tiempo a una tasa cada vez mayor en perjuicio de la economía.

Es factible la aplicación de cualquier forma de impuesto a la venta siempre que existan las condiciones adecuadas. Algunos de los factores que determina la elección son la índole del negocio, la suma a recaudar, la naturaleza de las vías de producción y distribución y la relativa importancia del comercio exterior en la economía. Cuando el impuesto a la venta no persigue la recaudación de una renta sustancial, el impuesto de etapa única es el mejor. En cambio, cuando ha de ser una fuente importante de rentas, es preferible el impuesto de valor agregado, puesto que su incidencia está distribuida entre todas las etapas de la producción y distribución. La aplicación simultánea del impuesto de valor agregado a todas las operaciones minoristas depende de la naturaleza de la economía.

El tipo de impuesto más simple es el impuesto a la venta al por menor, pero su monto reducido y su aplicabilidad a un gran número de establecimientos dan lugar a dificultades en algunos países.

Con respecto a la cobertura del impuesto, opina que no hay justificación especial para no gravar los servicios.

El tratamiento tributario de los bienes de producción es una cuestión especialmente importante en los países que están empeñados en su desarrollo económico. Es inconveniente aplicar un impuesto sobre la venta a artículos adquiridos para aumentar el suministro de bienes de capital, puesto que el resultado es aumentar el costo de la inversión.

Sin embargo, desde el punto de vista administrativo, resulta difícil aplicar el impuesto a la venta a algunos productos y no aplicarlo a otros. En un plano ideal, debería aplicarse el impuesto a los bienes de consumo exclusivamente, pero en muchos casos resulta difícil diferenciar los bienes de consumo de los bienes de producción. En consecuencia, el impuesto a la venta debería aplicarse a todos los bienes con las excepciones siguientes: materiales y partes que se convierten en ingredientes físicos de las mercaderías producidas; maquinaria y equipo industriales; enseres y maquinaria agrícolas; material rodante ferroviario y otro equipo de importancia.

/Con respecto

Con respecto a la exclusión de ciertos bienes de consumo del pago del impuesto a la venta, cree que lo correcto sería no establecer excepciones, pero que razones de conveniencia política o consideraciones de equidad hacen necesario a veces exceptuar a ciertos bienes, como los productos alimentarios y medicinales, que constituyen una parte considerable del presupuesto de los grupos con rentas bajas.

Destaca la importancia de evitar la inclusión en las leyes tributarias de características que puedan provocar antagonismos. El ajuste de precios requerido a veces para fines tributarios cuando un precio determinado abarca una transacción gravable y otra no gravable es causa de dificultades y molestias tanto para el vendedor como para el administrador de impuestos. Como norma general, el impuesto a la venta debería aplicarse al precio de venta real de un artículo o al producto de la venta.

En lo que atañe al sistema de recaudación adoptado, opina que el uso de estampillas tiene ciertos méritos en el caso de los impuestos al consumo, pero que en el caso del impuesto a la venta simplemente sirven para distraer la atención de los aspectos importantes del cumplimiento del impuesto. Para ser eficaces, los impuestos a la venta requieren un programa de auditoría satisfactorio, en el que no hay lugar para las estampillas. El defecto fundamental del sistema de los impuestos de tasa baja, como los sellados, es que desalienta la entrega de facturas, y ha hecho por ello doblemente difícil la tarea de los auditores e inspectores fiscales.

Es muy importante que las declaraciones de impuesto a la venta sean lo más sencillas y claras posible. También se ha comprobado que cabe aumentar el grado de cumplimiento tributario si las autoridades fiscales envían los formularios necesarios a los contribuyentes cuando se acerca el momento de presentar las declaraciones.

En cuanto a las sanciones, considera que el único tipo eficaz en conexión con los impuestos a la venta es el de la multa porcentual automática de porcentaje. Sólo debería recurrirse a los procedimientos criminales en casos extremos de fraude. Es importante fijar un nivel

/mínimo para

mínimo para las multas de porcentaje, puesto que son con frecuencia demasiado reducidas para ser eficaces.

Para el éxito de un programa de auditoría, sea para el impuesto a la renta o para el impuesto a la venta, es esencial disponer de un personal capacitado que ha dedicado varios meses al estudio de las complejidades del impuesto en cuya administración se ocupa. La auditoría del impuesto a las ventas es probablemente más difícil que la del impuesto a la renta y evidentemente requiere información clara y exacta en abundancia.

La elaboración automática de datos podrá prestar una ayuda muy valiosa en el terreno del impuesto a la venta. En primer lugar, los computadores electrónicos pueden realizar el trabajo rutinario de elaborar las declaraciones de los contribuyentes. Un factor importante será su capacidad para localizar a los contribuyentes transgresores, ya sea aquellos que no han presentado declaraciones o los que no han pagado sus impuestos. Podrían preparar listas para fines de depósitos bancarios y control interno, y seleccionar cuentas a revisar. Finalmente, podrían iniciar la contra verificación de las cifras de ventas que se dan en declaraciones de ventas de impuestos a la renta y el análisis estadístico de datos con respecto a declaraciones.

El Sr. JE MARCO ERVITI coincide con la opinión del Sr. Due en el sentido de que la exclusiva consideración de los aspectos administrativos no puede decidir la elección entre un sistema tributario u otro, entre impuestos al consumo o impuestos a las ventas, ni aun siquiera entre las diversas formas de estos tributos. No pueden extraerse conclusiones generales ni concebirse fórmulas tributarias aplicables a distintos países si no se consideran las estructuras económicas y sociales del medio en que han de aplicarse. Existen aspectos de decisión previa que incumben a la política económica y a la fiscal. Como es natural, estas decisiones políticas deben considerar los aspectos administrativos, pues de lo contrario se corre el riesgo de adoptar fórmulas políticamente bien concebidas, pero que fracasan en su aplicación por fallas administrativas. Sin embargo, por atender los aspectos administrativos no hay

/que descuidar

que descuidar los objetivos de la política, porque con ello se puede llegar al otro extremo, es decir, el de establecer fórmulas que, si bien son administrativamente perfectas, se oponen a las políticas económicas y fiscal que se desee imponer o no encuadran dentro de ellas. No cree que se deba entrar aquí en consideraciones de política fiscal, sino reservarlas para la conferencia que se celebrará el próximo año sobre ese tema. En cambio, estima que la principal aportación que puede hacerse consiste en señalar los problemas administrativos que presentan los impuestos al consumo y a las ventas para que los técnicos que asistan a esa otra conferencia las tengan en cuenta en su oportunidad.

No hay antagonismo entre los impuestos a las ventas y los gravámenes sobre los consumos desde el punto de vista de la política fiscal ni desde el ángulo de la administración tributaria. Todo radica en lograr fórmulas que se adapten a ambos puntos de vista. Así los problemas que administrativamente pueden plantear los impuestos al consumo no son siempre los mismos, y ello depende de la fórmula tributaria que se adopte. Los problemas administrativos de los impuestos al consumo recaudados al nivel del fabricante o importador, según el precio de venta que resulte de la factura, o documento equivalente, son muy semejantes a los relacionados con los impuestos a las ventas recaudados a ese mismo nivel. Puede incluso concebirse que un impuesto al consumo que grave al producto según su precio real de venta, adopte cualquiera de las fórmulas de los impuestos a las ventas, de etapa múltiple, de etapa única o de valor agregado. En el Uruguay se han dado las tres fórmulas para los impuestos al consumo, y actualmente existen la de etapa única al nivel del fabricante, o importador, y la de valor agregado.

En cambio los impuestos específicos presentan problemas administrativos completamente diferentes a los anteriores; siendo muy semejantes a los impuestos al consumo ad valorem, que no gravan al producto según el valor de venta real de la etapa de recaudación, sino según un valor ficticio, o según un valor real pero de una etapa de comercialización distinta a la de imposición. También en el Uruguay los impuestos al

/consumo revisten

consumo revisten estas diversas formas.

Finalmente, debe señalarse un aspecto del impuesto sobre las ventas de etapa única. Cuando esta etapa no es la del vendedor minorista, cuya aplicación resulta sumamente difícil en nuestros países. Este aspecto que se relaciona principalmente con los impuestos recaudados al nivel de fabricación o importación es la alteración deliberada de los canales de distribución para aminorar el peso de la carga tributaria. En su comentario al documento del Sr. Due se mencionan las soluciones encontradas por la legislación uruguaya para ese problema.

El Sr. REIG, al exponer sus comentarios (documento N°4/Add.2) a la exposición del Sr. Due, se refiere en particular al caso de la Argentina. En 1934 se sancionó el impuesto a las transacciones y al año siguiente lo reemplazó el actual impuesto a las ventas en la etapa manufacturera. Como por entonces existían en el país numerosos impuestos sobre consumos específicos, se sancionó la ley de unificación de impuestos internos vigentes desde 1935, mediante la cual pasaron a ser aplicados y recaudados por la Nación. Algunos artículos gravados fuertemente por los impuestos sobre los consumos específicos fueron exceptuados del impuesto a las ventas, pero muchos otros quedaron sujetos a ambos gravámenes. Posteriormente la necesidad de racionalizar la administración de esos gravámenes en la etapa manufacturera, cuya obligación tributaria se originaba en la venta de mercaderías, dio lugar en 1949 a una importante modificación vigente desde 1950, en la forma de aplicar los impuestos a los consumos específicos en relación con determinados artículos.

Estima inconveniente la aplicación de un gravamen general a las ventas del tipo de etapas múltiples. Aunque esta modalidad presenta ventajas administrativas en cuanto desalienta la evasión, tales ventajas se neutralizan por el mayor número de contribuyentes sujetos al impuesto.

Después de referirse a otros puntos concretos - problemas relativos a la materia imponible y a la base de imposición, a la estructura de la alícuota o tasa, a la forma de impuesto aplicable y a las zonas de libre comercio -, así como a otras características y políticas administrativas - uso de estampillas, período de declaraciones, uso de fianzas, información, /celeridad del

celeridad del proceso de control -, termina declarando que su intención no ha sido otra que destacar aquellos aspectos que suelen descuidarse en los países latinoamericanos y que son de importancia fundamental para la administración de los impuestos a las ventas y a los consumos específicos.

El Sr. HART observa que el impuesto a las compraventas puede producir informaciones esenciales para el control tributario. Los compradores deben exigir comprobantes. Al nivel minorista podrían ofrecerse premios por cupones o boletas del mes anterior en una lotería. Al nivel de mayoristas y productores, cabría combinar el principio del impuesto sobre valor agregado con información independiente sobre transacciones entre empresas de parte del comprador y del vendedor. La combinación podría verificarse por medio de las máquinas electrónicas. Obteniendo cifras objetivas, es posible crear una presión en todos los niveles para que las declaraciones sean fehacientes.

Se suspende la sesión de 11.30 a 12 horas.

El Sr. NICHTAWITZ señala que los países de escaso desarrollo industrial han gravado tradicionalmente el consumo aplicando impuestos a las importaciones. Esta etapa ha sido superada en la mayoría de los países en cuanto una gran proporción del consumo actual es de productos de manufactura nacional. Sin embargo, como algunos países se encuentran todavía en la etapa en que los productos de consumo son importados, se plantea la cuestión de determinar qué forma de impuestos - a las ventas, a las importaciones, impuestos internos, etc. - es administrativamente más ventajosa para gravar los consumos internos.

El Sr. DUE manifiesta que si todos los bienes fueran importados sería más fácil gravar las importaciones que aplicar un impuesto a la venta, pero como la mayoría de los países latinoamericanos han llegado a la etapa en que producen internamente considerable número de artículos, la aplicación de derechos de importación exclusivamente colocaría a los importadores en una situación de desventaja frente a otros grupos.

El Sr. RAPOPORT destaca la importancia que tienen actualmente los gravámenes indirectos para la programación del desarrollo. En la Argentina,
/en una

en una recaudación esperada de 100 000 millones de pesos, la parte de impuestos indirectos (internos, a las ventas, etc.) en el ejercicio fiscal que está por terminar, excede del 60 por ciento y el impuesto a la renta participa con algo más del 30 por ciento. Cree que el traspaso de un sistema a otro (menos impuestos a los consumos y más extensión del impuesto a los créditos) debe hacerse paulatinamente, a medida que crece la renta y al ritmo de dicho crecimiento. Si ese ritmo no se prevé con mucho cuidado, la transformación puede aparejar una inmensa elevación del número de pequeños contribuyentes y pérdida seria de recaudaciones fiscales actualmente aseguradas.

El Sr. CABEZAS pide al Sr. Due una aclaración sobre si la auditoría que considera indispensable se refiere a la auditoría interna o externa y, en este último caso, si es posible que se realice conjuntamente al llevar a cabo la auditoría de las rentas de las empresas.

El Sr. DUE cree que un buen sistema de impuesto a la venta exige auditoría interna y externa a la vez. El primer paso es comprobar las declaraciones comparándolas con los archivos de las compañías y en especial con sus facturas o compras. Como los resultados rara vez son satisfactorios, es necesario recurrir a la auditoría y verificar todos los libros de los abastecedores y clientes de la compañía en cuestión, comparándolos con las cuentas de la compañía misma. La auditoría conjunta de las declaraciones de impuesto a la venta y las de impuesto a la renta constituye una contraverificación útil.

El Sr. MERZAN informa que en el Paraguay existe el impuesto a los consumos y que desde hace diez años, y a título experimental se exige a los contribuyentes una declaración de sus rentas brutas. El impuesto a las ventas se estableció por ley en 1957, dejando de cobrarse parcialmente el impuesto a los consumos, aunque aún subsiste para bebidas alcohólicas, cigarrillos, nafta y productos del petróleo. En el impuesto a las ventas la ley distingue los productos importados de los nacionales. Se exceptúan las materias primas y las maquinarias agrícolas. Las ventas de productos nacionales están gravadas por un impuesto del 2 al 5 por

/ciento sobre

ciento sobre declaraciones juradas presentadas mensualmente por el fabricante.

Cree que la estructura fiscal de los pueblos latinoamericanos marchará hacia la eliminación gradual de los impuestos a los consumos y hacia la implantación de impuestos a las ventas. En el Paraguay se ha incrementado la recaudación considerablemente: un 15 por ciento del presupuesto nacional se cubre con la recaudación del impuesto a las ventas.

El Sr. BRAVO dice que en Colombia no ha tenido gran desarrollo el impuesto a las ventas. El concepto de renta en su país comprende la realización de renta por medio de ventas. Pregunta si un impuesto general sobre las ventas es compatible con el impuesto a la renta. Esta doble tributación podría provocar evasiones y la implantación de un impuesto a las ventas de carácter general podría provocar efectos económicos imprevisibles por el aumento de los precios de las mercancías. Opina que en Colombia sólo podría aplicarse el impuesto a las ventas sobre el consumo de artículos suntuarios.

El Sr. DUE, en respuesta a la pregunta formulada, expresa que no hay incompatibilidad entre la aplicación de un impuesto general a la venta y un impuesto a la renta en un mismo país. Al contrario, la combinación de ambos tiende a promover el cumplimiento tributario.

El Sr. FERREIRA opina que, en general, los impuestos al consumo son más fáciles de recaudar a través de estampillas y otros medios, y que el impuesto general a las ventas es de aplicación administrativa más difícil. Un impuesto a las ventas implicaría restricciones de ciertos tipos de consumo de industrias que sólo son rentables si son de tamaño muy importante. Los aspectos administrativos relativos al cobro coinciden con una política tributaria que favorezca en términos generales el desarrollo económico y la formación de empresas de cierto tamaño que requieren mercados amplios.

El Sr. FERNANDEZ PROVOSTE se refiere a los proyectos que se han estado estudiando en Chile. Considera que en América Latina - y especialmente en los países adheridos a la Zona de Libre Comercio - priva una consideración fundamental en la elección del tipo de impuesto a establecerse, que

es la importancia relativa del comercio exterior en la economía. En la Zona de Libre Comercio y en los países adheridos al GATT tendrán que desaparecer las discriminaciones aplicadas a los productos importados.

En Chile se ha descartado el impuesto múltiple porque presenta más dificultades que ventajas, habiéndose llegado a un impuesto de tipo único. Se ha pensado en el impuesto de valor agregado al valor final del producto; así como en una forma híbrida que es el impuesto que grava la venta del producto terminado del productor o mayorista cuando venden al minorista o consumidor, y que permite gravar en las mismas condiciones la mercadería importada sin discriminaciones. Se ha pensado asimismo, introducir el impuesto sobre el valor agregado de las ventas del minorista. En esta forma se cubre con la tasa única el precio total de venta del producto al consumidor final. Ello tiene ventajas desde el punto de vista económico y, desde el ángulo administrativo, permite desgravar a los productores, evitando el problema de las exenciones de los bienes de capital. Se ha establecido para todo industrial, productor o comerciante la obligación de inscribirse en el ramo correspondiente.

En cuanto a las posibilidades de fiscalización de un impuesto de esta naturaleza, en Chile se está dividiendo a los contribuyentes según sus actividades económicas y de aduana con la clasificación uniforme de las Naciones Unidas. Es así más fácil comparar la situación de una actividad con otra, o ver la secuencia normal de la corriente de bienes y cortejarla con los estudios que periódicamente se publican acerca del producto nacional.

El Sr. LOPEZ explica que en la Argentina, además del impuesto a las ventas, existe otro a las actividades lucrativas, que está calculado en forma que complementa los impuestos nacionales y provinciales, graduando la tasa según el tipo de ingresos brutos del contribuyente. Se pregunta, como simple contribuyente, si no es posible encontrar un fórmula para distribuir la carga impositiva sin recurrir a fórmulas que tienen cincuenta años o más.

El Sr. SOLEY manifiesta que en Costa Rica no existen impuestos a las ventas. La economía fiscal descansa casi exclusivamente en los ingresos /aduaneros, que

aduaneros, que representan el 54 por ciento de los ingresos del país. El resto de los ingresos fiscales corresponde a la explotación del patrimonio estatal. Las rentas provienen de los monopolios del Estado. Los seguros se nacionalizaron en 1926 y los bancos en 1948, y desde hace más de un siglo la explotación de licores es también monopolio del Gobierno. La economía fiscal es bastante sencilla. Sólo existen unos cuantos impuestos al consumo. Las rentas provenientes de la aduana ascienden a un promedio de 33 por ciento. Costa Rica no se quiso suscribir al GATT. En 1952 denunció todos los tratados comerciales que limitaban su economía, salvo los que contenían la cláusula de nación más favorecida. Sin embargo, cree que está llegando el momento de una reforma tributaria completa, pues el libre comercio está alterando la base de los ingresos.

El Sr. PIEDRABUENA pregunta si el impuesto al valor agregado es un impuesto al ingreso o a las ventas, y dice que es un impuesto nacional, lo que es matemáticamente igual al valor agregado a todos los niveles y el total de las ventas al nivel detallista. En Chile se ha tratado de buscar un impuesto que pueda administrarse mejor que el impuesto a las ventas en todos los niveles.

El Sr. DUE manifiesta que desea señalar tres puntos. Con respecto a las observaciones del Sr. Hart, duda que pudiera aumentarse mayormente el cumplimiento tributario mediante el establecimiento de premios de lotería para los recibos de venta como forma de inducir a los clientes a solicitar dichos recibos. Un gobierno podría tender a depender de ese tipo de recurso en perjuicio de los aspectos más importantes del control, entre los cuales tiene prioridad la auditoría correcta.

El segundo punto se refiere a los planes descriptos por los participantes chilenos. Con respecto a las exenciones para ciertas clases de bienes, opina que el fabricante que es a la vez mayorista y distribuidor se beneficiará por la posibilidad de hacer compras exentas de impuestos, mientras que las firmas más especializadas serían objeto de discriminación.

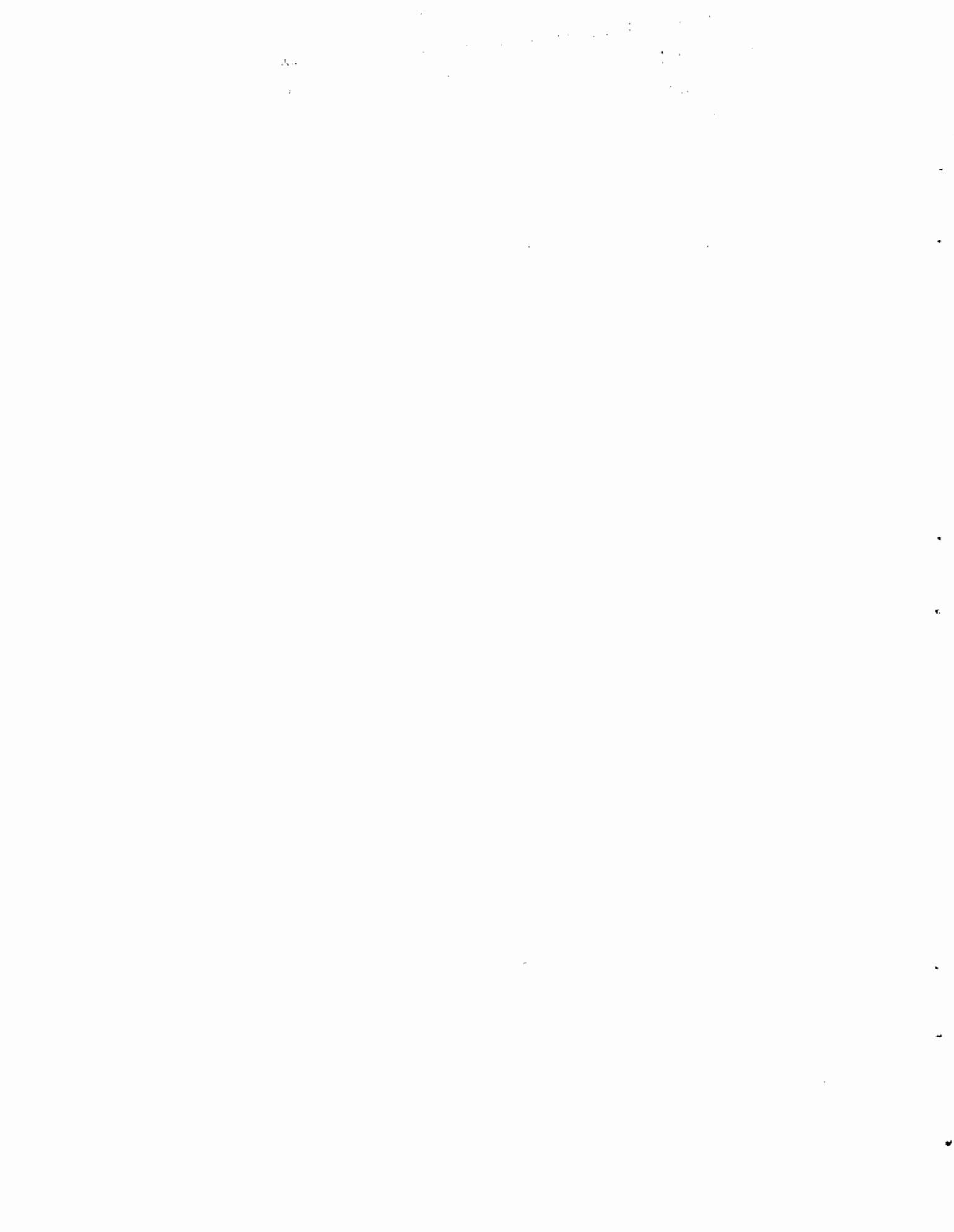
En tercer lugar, señala que no se han hecho comentarios sobre los impuestos a la venta en las provincias. En ciertos casos, un conjunto satisfactorio de

/reglamentaciones del

reglamentaciones del impuesto a la venta formuladas por el gobierno nacional podrían ser violadas por las autoridades provinciales como ha ocurrido en la Argentina y el Brasil. Cuando se establece un sistema, deben tenerse en cuenta todos los niveles a que será aplicado.

El Sr. FERNANDEZ PROVOSTE replica que en Chile no ha existido el problema de la posible interferencia entre Estado Federal y provincias, pues todos los impuestos son establecidos por el gobierno central.

Se levanta la sesión a las 13 horas.



ACTA RESUMIDA DE LA NOVENA SESION

celebrada en Buenos Aires, Argentina,
el martes 17 de octubre de 1961, a las 15.40 horas

Presidente: Sr. MAGAÑA

CONTENIDO:

- Impuestos sobre los bienes raíces: Conceptos y administración.

IMPUESTOS SOBRE LOS BIENES RAICES

El PRESIDENTE invita al Sr. Fitch a presentar su documento "Impuestos sobre los bienes raíces - conceptos y administración" (OEA/CEPAL/BID/3).

El Sr. FITCH explica que ha considerado el concepto de los impuestos a la propiedad ante todo desde el punto de vista de su viabilidad, y que su documento trata principalmente de los impuestos sobre la propiedad urbana.

Existen tres formas principales de impuestos a la propiedad: 1) el impuesto sobre el valor del capital; 2) el impuesto sobre los alquileres netos o brutos; 3) el impuesto sobre el patrimonio neto.

El impuesto sobre el valor del capital ha atravesado por un prolongado proceso de evolución en los Estados Unidos. En un tiempo abarcó virtualmente todas las formas de patrimonio, pero se pensó que era más conveniente restringir su base a los bienes raíces exclusivamente. Es difícil administrar con eficacia un impuesto general sobre todos los bienes y en consecuencia se debería evitar. Sin embargo, convendría establecer una excepción en el caso del impuesto sobre los automóviles, que no presenta problemas administrativos.

Sería difícil aplicar un impuesto sobre el valor del capital de la propiedad inmobiliaria, particularmente a causa del problema de determinar el valor de bienes inmobiliarios para fines impositivos. Debe reconocerse el derecho del gobierno a determinar el valor de los bienes inmobiliarios. Sin embargo, la valuación debe basarse sobre el valor de la tierra en el mercado. Los valores de la tierra tienden a ser bastante uniformes. No obstante, deben tenerse en cuenta las circunstancias que podrían alterar el valor de un terreno. De ahí que deba mantenerse al día la valuación de las propiedades mediante el uso del equipo adecuado. La propiedad urbana sólo debe ser valuada por expertos. Dicho procedimiento no afecta el derecho del gobierno local de usar el impuesto. En cuanto a la cuestión de si el terreno debe ser gravado de distinta manera que las mejoras, opina que podría aplicarse una tasa diferente siempre que lo justifiquen razones económicas.

/La opción

La opción entre un impuesto sobre el valor del capital y un impuesto sobre el alquiler neto o bruto de la propiedad no implica gran diferencia. Sin embargo, el impacto económico de estas dos formas de tasación sería diferente si cada una fuera determinada con precisión.

Un impuesto sobre el patrimonio neto debería abarcar los bienes intangibles y otros bienes personales. Es una forma útil de tasación cuando el gobierno nacional la aplica conjuntamente con un impuesto sobre las ganancias de capital, y debería perfeccionarse, pero sólo como complemento del impuesto a la renta y no como sustituto del impuesto a la propiedad.

Una cuestión crucial en el sistema de gravámenes sobre la propiedad urbana es el tratamiento de los terrenos urbanos. La finalidad es obtener para usos públicos un mayor porcentaje de los mayores valores de los terrenos que acompañan característicamente a la urbanización. Sin embargo, los resultados logrados hasta ahora, no pueden considerarse satisfactorios. Un impuesto de ganancia de capital sobre el aumento del valor de terrenos ha resultado más satisfactorio, pero no ha sido plenamente aplicado para recuperar una proporción mayor de dichos impuestos. Puede aplicarse para proporcionar beneficios sociales a la comunidad.

El Sr. COLOMBO, al comentar el documento del Sr. Fitch, se refiere a un caso particular de valuación general de propiedades inmuebles urbanas, suburbanas, subrurales y rurales practicado en la Provincia de Buenos Aires entre los años 1953 y 1955, en el que tuvo ocasión de intervenir y que expone detalladamente en el documento OEA/CEPAL/BID/3/Add.1. Aunque no se trató entonces de implantar un sistema nuevo, los principios y normas aplicados trataron de evaluar los bienes inmuebles de la referida provincia con un criterio homogéneo, uniforme y estable, independientemente de consideraciones subjetivas, a fin de corregir las fallas que desde 1927 se habían ido acumulando en los registros impositivos correspondientes. Para ello hubo que modificar primero el régimen legal aplicable, disponer el ambiente a favor de la nueva valuación, perfeccionar el sistema catastral, fijar las bases de la valuación conforme a tablas y coeficientes normalizados y planear minuciosamente la ejecución de los trabajos.

/El éxito

El éxito del sistema aplicado debe atribuirse a la abstención política del gobierno de la provincia, a su alto nivel cultural y a la comprensión de la población afectada, al espíritu estrictamente equitativo que tuvo la revaluación y a la minuciosa preparación de todos los trabajos.

El Sr. NICHTAWITZ cree que no se ha concedido la debida importancia a la utilización sistemática de la aerofotogrametría en materia de avalúo de la propiedad raíz. Por otra parte, subraya la recomendación del Sr. Fitch en el sentido de que la administración de los impuestos a la propiedad raíz y particularmente el avalúo, no debiera quedar en manos de las pequeñas unidades de gobierno local, que carecen de elementos adecuados. También comparte la opinión del ponente en cuanto se refiere a la utilización del impuesto a las ganancias de capital obtenidas en inmuebles, y añade al respecto que debería dársele mayor eficacia a este impuesto, considerando en todo caso un mecanismo que tome en cuenta la desvalorización monetaria, de modo que sean gravadas las ganancias reales y no las nominales.

Por lo que se refiere a la cuestión de si deberían gravarse las mejoras o tan sólo el valor de la tierra, al orador le parece difícil determinar el valor de la tierra con abstracción de las mejoras, en especial tratándose de la tierra urbana. Por ello resulta difícil hacer descansar toda la carga del impuesto en el valor de la tierra, de no estar muy seguro de los avalúos fijados para ésta. Los principales inconvenientes que surgen de la inclusión de las mejoras en la base del impuesto podrían compensarse mediante concesiones especiales a fin de fomentar cierto tipo de mejoras socialmente deseables.

El Sr. BECERRA expone la forma en que se ha organizado en Colombia el denominado impuesto complementario del patrimonio, que se considera accesorio al de la renta aunque en ocasiones su fuente sea la propiedad inmueble. Partiendo del principio de que las rentas de capital deben tributar más que las rentas de trabajo, no se grava el capital sin renta efectiva, pero sí la renta presunta. La administración de dicho impuesto complementario es conjunta con la del impuesto sobre la renta, lo que simplifica la tarea y reduce el costo de tal administración. Entre los beneficios adicionales que ha producido ese impuesto, figura el de facilitar el control efectivo

/de la

de la renta mediante la comparación de los patrimonios declarados, pues el contribuyente se ve obligado a declarar el patrimonio real para no incurrir en el impuesto que grava las ganancias excesivas.

El sistema de controles existente en Colombia sobre la adquisición de acciones, mediante el catastro, etc., así como la propaganda realizada, han contribuido al resultado favorable de este impuesto, cuya implantación data de más de 45 años. Debe advertirse que a los efectos del impuesto se considera posesión económica la efectiva de los bienes de que se trata en propio beneficio del poseedor; que el sistema sólo puede administrarse con carácter nacional, y que en Colombia existe una organización bastante completa del catastro que ha utilizado la aerofotogrametría y los estudios agrológicos.

Termina refiriéndose a los recargos que gravan las inversiones ociosas en tierras - los denominados terrenos de acción urbana - como forma de especulación, a la renta de goce que se estima en el caso de las viviendas suntuarias y a las exenciones del impuesto en beneficio de las viviendas económicas.

El Sr. PIEDRABUENA apoya decididamente la recomendación hecha por el Sr. Fitch relativa a la adopción de la aerofotogrametría como técnica para la preparación de mapas preliminares. Después del terremoto de mayo de 1960, se ha recurrido en Chile, a dichos levantamientos para determinar los cambios físicos en las áreas afectadas. La técnica ha tenido tanto éxito que el gobierno chileno ha decidido aplicarla en escala nacional.

Con respecto a los impuestos a la propiedad, opina que deberían basarse sobre el valor del terreno mejorado. Con ello se penaría al terrateniente ineficiente que descuida el mejoramiento de su tierra. Sin embargo, los impuestos a la propiedad deberían aplicarse en parte como complemento para el impuesto a la renta.

El Sr. WIESE cree que para un impuesto a la propiedad raíz o su valor es indispensable el auxilio de la aerofotogrametría y de un buen sistema de registro de la tierra, preferiblemente el sistema Torrens. En éste, además de otras loables ventajas, es posible combinar la emisión del título de propiedad con un registro en cinta magnética incorporable al trabajo de control electrónico de los impuestos. El orador manifiesta gran optimismo en los resultados de los trabajos que en este sentido se están adelantando en Bolivia.

/El Sr. VALDES

El Sr. VALDES COSTA explica el sistema de impuesto a la tierra que existe en el Uruguay: un primer impuesto, progresivo, sobre el valor de todos los inmuebles poseídos en el país, acumulable familiarmente, con la finalidad de combatir el latifundio, y dos impuestos destinados a combatir el ausentismo, uno de los cuales grava a los propietarios ausentes del país y otro a quienes no cultivan directamente la tierra. Estos dos grupos de impuestos han fracasado en su aplicación, y por ello se está tratando de resolver las dificultades que presentan mediante una revaluación de la propiedad raíz y una modificación del impuesto cuando el propietario es una sociedad, especialmente de acciones al portador. Por último, el impuesto a la renta agraria se calcula sobre una renta ficta estimada en base a la producción normal de cada inmueble. Este procedimiento es el único que asegura una aplicación general del impuesto, pero se propone fundamentalmente servir de incentivo a la productividad. Todo el sistema de impuestos al agro tiene, pues, finalidades económicas que se consideran adecuadas a América Latina.

El Sr. FONSECA dice que en Honduras se está reemplazando gradualmente con legislación más moderna una ley de impuesto a la propiedad que ha estado en vigor por espacio de alrededor de treinta años. El principal problema en su país es la tendencia de los propietarios a subestimar el valor de su propiedad en sus declaraciones de impuestos municipales y a sobreestimarlos en su declaración de impuesto a la renta. De esta manera tratan de reducir ambos impuestos. Otra dificultad que se ofrece en Honduras es la carencia de un catastro adecuado, debido a que hasta épocas recientes el Gobierno no ha mostrado escaso interés en las zonas rurales.

Pide al Sr. Fitch que aclare su referencia a la ampliación del impuesto a la propiedad para incluir los intangibles.

El Sr. FITCH explica que hay varios tipos de propiedad de intangibles. Sin embargo, no deben confundirse con los bienes raíces.

El Sr. BECERRA cree que la dificultad del Sr. Fonseca parece referirse a la terminología. La traducción española más exacta del término "intangible", tal como lo emplea el Sr. Fitch podría ser "derechos personales y de crédito". El vocablo "intangible" tiene un significado más amplio en español.

/El Sr. QUESADA

El Sr. QUESADA manifiesta que, aunque en Costa Rica el impuesto a los bienes raíces es una de las principales fuentes de recursos con que cuenta el Estado, está lejos de rendir lo que cabría esperar, pues se cifra tan sólo en el 35 por ciento del rendimiento posible. Tan cuantiosa evasión se debe sin duda a la ausencia de catastro. Para remediarla se ha proyectado una modificación del impuesto que sólo grava el valor y no considera las mejoras incorporadas a la propiedad. No obstante su plausible fundamento social, en cuanto medida tendiente a estimular el progreso urbanístico, el desarrollo agrícola y la falta de viviendas, tal proyecto de reforma ha sido fuertemente combatido.

El Sr. SIERRA expone que en Guatemala el impuesto territorial se basa en el valor de la matrícula fiscal, el cual se establece por tres diferentes procedimientos. Además existe un impuesto sobre el valor de enajenación de los bienes raíces y otro impuesto sobre el valor de las tierras que no están cultivadas. Aunque se han incorporado los modernos principios de tasación catastral para determinar las bases impositivas, se ha tropezado con dificultades debidas a falta de comprensión de los obligados a informar sobre los levantamientos catastrales y al cálculo adecuado del valor de la plusvalía en la propiedad urbana y a agregar el valor de la construcción. En opinión del orador, juzgando por la experiencia adquirida en Guatemala, el uso de la aerofotogrametría ayudaría a resolver las dificultades del catastro en el área rural, por lo que debería informarse sobre los progresos logrados en esta materia.

El Sr. FERNANDEZ PROVOSTE observa que el Sr. Fitch parece atribuir mayor efecto económico al impuesto sobre el valor de la tierra exclusivamente que al que se aplica a las mejoras que se le incorporan. En Chile se grava tanto el valor del terreno como el de esas mejoras. Pregunta al Sr. Fitch si la exención tributaria de estas últimas ofrece alguna ventaja.

El Sr. FITCH expresa que el valor de la tierra deriva en gran parte de su ubicación y la multiplicidad de usos que, a su vez, depende en medida considerable de la índole de las mejoras incorporadas al terreno. Esto plantea la cuestión de la posibilidad de establecer una diferencia entre

/el terreno

el terreno y sus mejoras. Tal diferenciación no presenta problemas y se hace con frecuencia en los Estados Unidos.

El principal objetivo es llegar a una situación en la cual el terrateniente no sea indebidamente gravado porque ha optado por realizar mejoras en su terreno. Por ejemplo, el impuesto sobre las mejoras no debe ser más pesado que el impuesto sobre el terreno. Debe tenerse presente que las mejoras hechas en una parcela aumentan el valor de las parcelas vecinas. Un impuesto exclusivamente sobre la tierra fomenta las mejoras. Obtiene más de los aumentos en el valor de la tierra resultantes de la urbanización así como de un uso más intensivo de la propiedad.

El PRESIDENTE dice que, habiendo llegado el momento de recoger en forma sistemática los resultados de las deliberaciones y las ideas en que puedan orientarse los futuros trabajos del Programa de Tributación OEA/CEPAL/BID, cree interpretar el sentir de todos los participantes al considerar que esa misión debe confiarse a personalidad tan autorizada como el Sr. Rapoport, Interventor de la Dirección General Impositiva del Gobierno de la República Argentina, país huésped de esta Conferencia.

Se levanta la sesión a las 17.45 horas.

ACTA RESUMIDA DE LA DECIMA SESION
celebrada en Buenos Aires, Argentina
el miércoles 18 de octubre de 1961, a las 10 horas

Presidente: Sr. BARNES

CONTENIDO:

- Intercambio general de impresiones sobre el resultado práctico de la Conferencia

INTERCAMBIO GENERAL DE IMPRESIONES SOBRE EL RESULTADO PRACTICO
DE LA CONFERENCIA

El PRESIDENTE señala que los participantes en la Conferencia ya han tratado de una serie de problemas y han formulado diversas sugerencias. Ahora podrían comentar las consecuencias prácticas que cabría extraer de las deliberaciones, en el entendido de que, como cada participante asiste a la Conferencia a título personal, cualesquiera sugerencias o recomendaciones no pueden comprometer a sus respectivos gobiernos.

El Sr. ALMIRO reitera una sugerencia ya formulada en el sentido de que cabría establecer métodos comunes a todos los países en materia de administración tributaria. A este respecto, proporciona algunas informaciones sobre los progresos que se han logrado en el Brasil en el campo impositivo, tales como la unificación de los impuestos municipales, etc., y pide que se consoliden los esfuerzos de los organismos auspiciadores de esta conferencia para unificar la nomenclatura y uniformar las estadísticas en cuanto a administración de impuestos se refiere.

El Sr. BECERRA sugiere el establecimiento de una oficina central que se encargaría de reunir informaciones sobre la forma en que los diversos países han resuelto sus problemas en relación con la administración de impuestos y que a la vez serviría como órgano consultivo. Agrega que quizá algunos de los organismos internacionales tenga ya oficinas que podrían hacerse cargo de estas funciones.

El PRESIDENTE manifiesta que la Organización de los Estados Americanos, a través de su Unidad de Administración y Finanzas Públicas, dependiente del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ya ha iniciado la recopilación de ese tipo de informaciones y a ese respecto ofrece la palabra el Sr. Banzas, Director de la Oficina de Información de la OEA en Buenos Aires.

El Sr. BANZAS hace una reseña histórica del Programa de Becas de la OEA, refiriéndose a su finalidad principal, que es el desarrollo económico, social, técnico y cultural de los pueblos americanos, y agrega que en la selección de los aspirantes la OEA da prioridad a aquellos estudios,

/investigaciones y

investigaciones y adiestramientos indispensables para lograr ese fin. Además, el Programa de Cooperación Técnica Directa permite a los Estados Miembros solicitar para sus instituciones la contratación de expertos de otros miembros de la OEA para que dicten cursos especiales universitarios o de adiestramiento. El último programa establecido por la OEA con el propósito de elevar el nivel técnico de América es el Programa de Cátedras, gracias al cual las instituciones de los Estados Miembros pueden contar con la colaboración y asistencia de prestigiosos catedráticos e investigadores.

El Sr. LACHMANN informa que desde su comienzo, en 1948, el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas ha ido desarrollando un programa de capacitación (análogo en muchos aspectos al descrito por la OEA) para los funcionarios públicos y graduados universitarios de los Estados Miembros. Consiste principalmente en un programa de becas para estudio y observación en el extranjero. La capacitación de los becarios se efectúa en las administraciones fiscales de los Estados Unidos, el Canadá, el Reino Unido y aquellos países europeos donde la administración tributaria es más similar a la del país de origen del becario. En algunos casos, también se entrenan durante cortos períodos en la Subdivisión Fiscal y Financiera del Departamento de asuntos Económicos de las Naciones Unidas. Existen asimismo cursos universitarios especiales para quienes desean estudiar legislación y política tributarias y para formar profesores de estas asignaturas. Entre ellos figuran el Programa Internacional de Tributación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, establecido en cooperación con las Naciones Unidas, en el que participan todos los años funcionarios públicos de países latinoamericanos. También comprenden cursos de finanzas públicas el programa de desarrollo económico auspiciado por la CEPAL y la Escuela Superior de Administración Pública América Central.

Subraya el Sr. Lachmann la conveniencia de que las administraciones tributarias preparen programas sistemáticos de asistencia técnica a largo plazo, en consulta con el Representante Residente de las Naciones Unidas, tendientes a capacitar - durante un período de varios años - a un núcleo

/considerable de

considerable de funcionarios muy calificados, así como a obtener el asesoramiento de expertos que irían al país en cuestión a estudiar los problemas de administración fiscal y proponer soluciones que más tarde aplicarían los funcionarios que hubieran sido capacitados. Los mismos expertos podrían dar cursos de formación en el servicio a los funcionarios de la administración tributaria. Deja sentado que tales programas siempre se llevan a cabo a solicitud de los gobiernos interesados.

El Programa de Asistencia Técnica para 1963 y 1964 está ahora en preparación y los funcionarios interesados en él deberán ponerse en contacto, a través de las autoridades públicas competentes, con el Representante Residente de las Naciones Unidas en su propio país.

En conclusión, destaca la conveniencia de organizar conferencias como la presente y la anterior de las Naciones Unidas sobre Administración Fiscal Comparada, a fin de intercambiar experiencias en esta materia.

El Sr. CABEZAS opina que esta Conferencia ha significado una guía para saber si cada país va por buen camino en materia de administración tributaria y si los métodos adoptados están de acuerdo con las técnicas modernas y las experiencias de otros países, y ha permitido disponer de material escrito y resumido para consulta. Cree, en suma, que la Conferencia ha sido muy útil para despertar interés por el tema y servirá de aliciente para seguir trabajando.

El Sr. SURREY manifiesta que uno de los aspectos más valiosos de esta Conferencia es la oportunidad ofrecida a los administradores de impuestos de los diversos países para cambiar opiniones sobre una base informal. Le parece evidente que en el futuro deberían ofrecerse oportunidades análogas a intervalos regulares.

Con respecto a la asistencia técnica, es esencial idear formas y medios de mejorarla a fin de elevar al máximo su utilidad para las organizaciones y países interesados. Escasea el personal competente en administración de impuestos y en consecuencia debería ser aprovechado en la forma más ventajosa posible. Acerca de este punto, la sugestión del Sr. Lachmann en el sentido de que los programas de asistencia técnica deberían

/sistematizarse sobre

sistematizarse sobre una base de largo plazo es sumamente importante. Debe dedicarse especial cuidado a determinar el tipo de especializaciones cuya promoción por medio de la asistencia técnica es necesaria. Personalmente, opina que en el futuro dichas capacitaciones especializadas deberán alcanzar un nivel más elevado, ya que el progreso alcanzado en América Latina significa que los problemas enfrentados por las administraciones tributarias se tornan cada vez más complejos. En consecuencia, debería atribuirse más importancia a la capacitación del personal en materia de programación y análisis de sistemas. Pide a los participantes que consideren los tipos de especialización a los que desearían asignar mayor importancia dentro de los programas de asistencia técnica.

Asegura a los participantes que en los Estados Unidos se ofrecería toda la ayuda posible a los administradores latinoamericanos de impuestos que desearan visitar ese país para estudiar su administración tributaria. En el curso de las discusiones, se han expresado ciertas dudas acerca del valor de esas visitas, en vista de la gran extensión y complejidad de la organización impositiva en los Estados Unidos. Por este motivo desea señalar que las visitas pueden limitarse a regiones menos vastas, como serían aquellos Estados cuyos problemas y procedimientos son más fácilmente comparables con los de los países latinoamericanos. A fin de que dichas visitas fuesen provechosas, es importante proveer a los visitantes de intérpretes competentes, bien versados en los tecnicismos de la materia, a cuyo efecto convendría formar un cuerpo de intérpretes especializados en asuntos tributarios.

Recomienda asimismo que se considere el establecimiento de centros de capacitación. Las organizaciones interesadas deberían determinar el tipo de centro necesario y las materias que serían enseñadas en los mismos. La preparación de datos estadísticos y la aplicación de técnicas estadísticas son materias importantes que en todo caso convendría incluir en los cursos.

Deberían dedicarse todos los esfuerzos posibles a proseguir la investigación y el estudio de ciertos temas que han sido tratados durante

/la Conferencia,

la Conferencia, como las sanciones contra la evasión de impuestos y la presentación de información complementaria a las administraciones tributarias. Es importante también determinar el tipo de información complementaria que resultaría más útil para mejorar las prácticas de auditoría.

Subraya la necesidad de reuniones periódicas de administradores tributarios de todo el continente o sólo de América Latina para continuar la labor iniciada en la actual Conferencia. Es de primordial importancia que los funcionarios de mayor jerarquía de las administraciones tributarias participen en estas reuniones, puesto que en sus manos está la posibilidad de mejorar los procedimientos tributarios.

El Sr. PECHMAN opina que todo favorece la posibilidad de que América Latina salte las etapas intermedias en la evolución de sus administraciones tributarias, conforme ha señalado el Sr. Surrey, siempre que aproveche plenamente sus recursos propios así como la información proveniente de otros países. Está convencido de que todos los países latinoamericanos cuentan con analistas, economistas y expertos en estadística para llevar a cabo esa tarea.

Insta a los administradores de impuestos y a los funcionarios responsables de formular la política tributaria para que utilicen plenamente los institutos de investigación locales. En los Estados Unidos, dichos institutos sirven de valiosa ayuda al gobierno.

Apoya la sugestión hecha por varios oradores en el sentido de que deberían realizarse periódicamente reuniones de administradores tributarios con el fin de cambiar opiniones sobre sus problemas comunes.

El Sr. ALMIRO abunda en las opiniones expuestas por algunos de los participantes en el sentido de que debería constituirse algún organismo privado que, con independencia de las organizaciones internacionales, cumpliera la función de recopilar e intercambiar informaciones respecto a la legislación tributaria de los distintos países, y que pudiera asesorar en los casos necesarios. También deberían continuarse los contactos internacionales especializados del tipo de la presente Conferencia. En el Brasil, donde ya existen grupos de trabajo que están estudiando los sistemas tributarios desde los puntos de vista económico y jurídico, se está proyectando constituir otro que los estudie desde el punto de vista de la administración fiscal y a la vez

se está estudiando, a base de la labor cumplida por los grupos de trabajo existentes, la posibilidad de reorganizar todo el sistema tributario. Sugiere, para terminar, que alguna de las reuniones internacionales que están en proyecto se realice en Río de Janeiro.

El Sr. DAVALOS cree asimismo que en esta Conferencia debería designarse alguna oficina u organismo al que todos los asistentes pudieran mantener adecuadamente informado de los cambios legislativos y de organización administrativa que se efectúen en sus respectivos países. También sugiere que cada año dediquen los participantes algún tiempo a extender la enseñanza de las materias que han sido objeto de discusión. Con el fin de mejorar la organización de las reuniones de este tipo, cree que los comentarios a cada tema podrían encomendarse a grupos multinacionales, permitiendo así establecer contactos según las diversas especialidades. Esos comentarios multinacionales podrían presentarse después a las reuniones plenarias, lo que permitiría simplificar y concentrar los debates. Como en las cuestiones tributarias quizás no es posible deslindar del todo el aspecto político-fiscal y el puramente administrativo, cree oportuno que en la próxima conferencia sobre política fiscal que se celebrará en Santiago de Chile se constituya un grupo de administración. Igualmente le parece aconsejable elaborar un modelo básico como el propuesto por el Sr. Almiro.

El Sr. BUESO expresa que la Conferencia ha sido sumamente útil como foro para la discusión de los problemas tributarios de las naciones latinoamericanas. También ha servido para ilustrar el hecho de que la administración de las leyes impositivas varía considerablemente de un país a otro. Sin embargo, un problema compartido por la mayoría es la falta de estabilidad de los funcionarios fiscales motivada por la ausencia de un sistema de administración civil bien fundado. Además, de ello, es frecuente que a los inspectores fiscales se les haga objeto de presiones políticas. Casi todos los países latinoamericanos requerirían ayuda para resolver este problema. A menudo las recomendaciones formuladas por las misiones asesoras extranjeras no pueden llevarse a la práctica porque tales misiones no conocen la estructura legal del país de que se trata. Por consiguiente, antes de dar por cumplido su trabajo, esos grupos de expertos deberían discutir detalladamente sus recomendaciones con los funcionarios de la administración tributaria nacional.

/El Sr. MONTERROSO

El Sr. MONTERROSO cree que la Conferencia ha dado resultados útiles. Espera, sin embargo, que los documentos presentados en cualquier conferencia futura serán distribuidos con bastante anticipación para que se les pueda estudiar debidamente.

Como en la sesión anterior no tuvo la oportunidad de comentar el trabajo del Sr. Fitch sobre los conceptos y la administración de los impuestos sobre los bienes raíces, desea expresar que en su opinión en América Latina no deberían aplicarse impuestos sobre los bienes de consumo.

El PRESIDENTE manifiesta que en el futuro se realizarán todos los esfuerzos necesarios para distribuir los documentos de conferencia con la mayor anticipación posible.

El Sr. LOPEZ coincide con el Sr. Almiro en la opinión de que en materia de administración de impuestos debería tenerse también en cuenta el interés de los contribuyentes. En apoyo de tal punto de vista cita varias opiniones autorizadas que la corroboran.

El Sr. PIEDRABUENA estima que en vista de que aumenta el número de becas ofrecidas en muchos países, se podría crear una agencia central que coordinase tales programas de becas. Debiera considerarse, además, la posibilidad de crear programas de experimentación en materia de administración tributaria que pudiesen ser aprovechados por los funcionarios fiscales de otros países.

Refiriéndose a la barrera que pueda constituir la diferencia de idiomas, manifiesta que ésta abarca también las relativas a la legislación y terminología tributarias. Para remediar tal inconveniente, cada país de América Latina podría encargarse de producir su propia versión de "la Serie Mundial sobre Tributación" (World Tax Series), preparado por la Universidad de Harvard. En esa forma y sólo después de tal preparación, podría tratarse de conseguir la deseable uniformidad terminológica. En lo que respecta a la legislación tributaria, podría redactarse un cuestionario que proporcionara la información relativa a la legislación fiscal, tal como se aplica en cada país.

El Sr. Piedrabuena está de acuerdo en que debieran celebrarse periódicamente reuniones como la presente Conferencia. Sugiere, sin embargo, que se invite a estas reuniones a los directores de las administraciones fiscales de cada país, pues participando los jefes en las discusiones, sería más fácil

/cumplir luego

cumplir luego las recomendaciones a que llegue la reunión.

El Sr. MAGANA advierte que en la Unidad de Administración y Finanzas Públicas, del Departamento de Asuntos Económicos de la Organización de los Estados Americanos, ya se están elaborando resúmenes legislativos en materia tributaria y síntesis de los sistemas de administración de impuestos en los diversos países, en forma análoga a lo propuesto por el Sr. Almiro.

Se levanta la sesión a las 11.40 horas.



ACTA RESUMIDA DE LA UNDECIMA REUNION
celebrada en Buenos Aires, Argentina, el miércoles 18
de octubre de 1961 a las 16.50 horas

Presidente: Sr. BARNES

CONTENIDO:

- Intercambio general de impresiones sobre el resultado práctico de la Conferencia (continuación)

INTERCAMBIO GENERAL DE IMPRESIONES SOBRE LAS CONSECUENCIAS PRACTICAS DE
LA CONFERENCIA (continuación)

El PRESIDENTE hablando en nombre del señor Salazar, que no pudo asistir a la reunión, señala que ese participante desea insistir en la importancia del intercambio directo de documentos e informaciones sobre impuestos entre los países latinoamericanos, a la vez que sugerir un intercambio de funcionarios fiscales de rango inferior al ejecutivo y estimular en cada país latinoamericano las relaciones directas entre las autoridades fiscales y aquellas empresas privadas que suelen ser los principales contribuyentes.

El Sr. VALDES COSTA coincide en reconocer la conveniencia de intensificar el intercambio de informaciones en materia tributaria entre los distintos países latinoamericanos, tal como lo pusieron de manifiesto en la sesión anterior varios participantes. La misión de coordinar y sistematizar ese intercambio de informaciones de la manera más eficaz posible bien podría desempeñarla el Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, que cuenta con varios años de existencia y al que pertenecen la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, el Perú y el Uruguay. Advierte, por otra parte, la conveniencia de que las medidas que se adopten en materia de sanciones tributarias como consecuencia de los debates o de las recomendaciones de esta Conferencia se encuadren en los sistemas jurídicos e institucionales vigentes en cada país. Esto de ninguna manera impedirá llevar a cabo las reformas legislativas que se consideren necesarias, siempre y cuando se respeten ciertos principios fundamentales incorporados al ordenamiento constitucional, los más importantes de los cuales son los derechos individuales. Los ejemplos de instituciones de reciente creación como el tribunal fiscal en México y el tribunal contencioso-administrativo en el Uruguay, a los que se ha dado rango constitucional, demuestran que es posible hacerlo así. Insiste en que le parece fundamental, desde los puntos de vista teórico y práctico, que las soluciones técnicas que merezcan adoptarse lo sean por los medios jurídicos adecuados.

El Sr. FERREIRA expone en líneas generales el programa de administración gubernamental que está elaborándose en Colombia para armonizarlo con el sistema de desarrollo económico adoptado desde 1958. Este último comprende un programa general de desarrollo y un programa especial de inversiones /públicas, en

públicas, en el que se prevé la creación de una escuela de administración pública. Se complace en reconocer la valiosa labor que ha desempeñado en Colombia la CEPAL, tanto en los fines enunciados como en materia de actividades docentes mediante los cursos de capacitación.

El Sr. WIESE opina que, entre los principales problemas a resolver para lograr una administración tributaria más eficaz, figura el de la estructura administrativa de la dirección de impuestos. Si esa estructura es deficiente, la administración tributaria no podrá sacar provecho de los consejos de sus propios expertos, de las becas que se concedan a sus funcionarios ni del asesoramiento de misiones y técnicos extranjeros.

El Sr. SIERRA considera que debe aprovecharse la existencia de los organismos nacionales con fines de estudio, coordinación, evaluación y asesoramiento en materia fiscal. Asimismo debería procurarse por todos los medios posibles la uniformación de la terminología en relación con el programa de reformas tributarias. La amplia difusión y propaganda entre los sectores interesados contribuiría a conseguir los objetivos expresados.

El Sr. FEIG abunda en las sugerencias de otros oradores en cuanto se refiere a las indudables ventajas que aportan intercambios de información y experiencia como los que han tenido lugar con ocasión de esta Conferencia. Le parece asimismo conveniente formar grupos de trabajo y reducir la extensión de los temarios a fin de permitir amplios debates y contribuir a la formación de una conciencia común entre los participantes. Considera urgente crear un centro regional de capacitación y estudio en materia tributaria para los países latinoamericanos, que bien podría aprovechar el modelo de los realizados en la Universidad de Harvard y establecerse en la Argentina aprovechando la experiencia adquirida por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Refiriéndose al problema de la llamada evasión legal producida en el impuesto a la renta del sector agropecuario, cree que la discrecionalidad del fisco contradice el principio de la justicia fiscal. Por ello es partidario de que se grave la renta real y comprobada, desechando cualquier sistema de presunciones. En la Argentina está siendo muy útil el control patrimonial con fines impositivos. El control sectorial que se practica en México le parece un procedimiento digno de mayor estudio y más profunda consideración.

En cuanto a la extensión de los impuestos a las ventas que gravan la industria en la etapa manufacturera, cree que la carga impositiva debería trasladarse a la etapa mayorista, liberando así la producción, lo que contribuiría precisamente a facilitar el desarrollo económico.

El Sr. VAIDES COSTA cree conveniente aclarar que el régimen uruguayo de renta presunta en las explotaciones agropecuarias, de origen italiano, se propone estimular el desarrollo agrario y provocar una mayor productividad de la tierra.

El Sr. REIG opina que el desarrollo agrícola debería lograrse a través de los impuestos que gravan la tierra y no mediante el impuesto sobre la renta.

El Sr. TORRES AHUMADA propone el establecimiento de un Servicio Interamericano de Informaciones Tributarias para atender las necesidades en esta materia de los países latinoamericanos. Los inversionistas podrían acudir a él para pedir asesoramiento sobre sus problemas impositivos. El servicio sería también útil a los gobiernos y funcionarios tributarios al suministrarles informaciones sobre la administración y la legislación de otros países. Además, podría encargarse de preparar una bibliografía sobre el tema y de publicar un boletín mensual con informaciones actualizadas sobre impuestos. Tal servicio podría ser establecido por una organización internacional.

El Sr. VELARDE manifiesta que en su opinión la conclusión última de esta Conferencia es que las dificultades de la tarea por realizar en materia tributaria requieren la colaboración continua de todos.

Se levanta la sesión a las 17.55 horas.

Anexo I

LISTA DE ASISTENTES

Participantes

- Luis M. Adames P., Director del Impuesto sobre la Renta, Ministerio de Hacienda y Tesoro, Administración General de Rentas Internas, Panamá, República de Panamá
- Gastón Alegre López, Secretario de la Academia Mexicana de Finanzas Públicas y Profesor de Derecho Tributario, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- Afonso Almiro, Director General de Hacienda, Ministerio de Hacienda, Río de Janeiro, Brasil
- Herbert R. Balls, Contralor de la Tesorería, Departamento de Finanzas, Ottawa, Canadá
- Héctor Julio Becerra, Abogado-Asesor, Bogotá, Colombia
- Juan Rafael Bravo A., Jefe de la División de Impuestos, Ministerio de Hacienda, Bogotá, Colombia
- Oscar Bueso, Director General de la Tributación Directa, Ministerio de Economía y Hacienda, Tegucigalpa, D.C., Honduras
- Ramiro Cabezas Massés, Jefe del Departamento de Fiscalización, Ministerio de Hacienda y Estadística, La Paz, Bolivia
- Enrique Aguiles Colombo, Contador Público Nacional, Buenos Aires, Argentina
- Félix Dardón Rodas, Jefe del Consejo Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Guatemala, Guatemala
- Carlos Dávalos, Director de la Escuela de Administración Pública, Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador
- John F. Due, Profesor de Economía, Colegio de Comercio y Administración de Empresas, Universidad de Illinois, Urbana, Illinois, Estados Unidos
- Marius Farrioletti, Subdirector, División de Planes y Política, Servicio de Rentas Internas, Departamento del Tesoro, Washington D.C., Estados Unidos
- Mario Fernández Provoste, Abogado-Asesor del Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile
- Hugo Ferreira Neira, Abogado, Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia
- Lyle C. Fitch, Presidente del Instituto de Administración Pública, Nueva York, Estados Unidos
- Cristóbal Flores Mejía, Director del Presupuesto, Ministerio del Tesoro, Quito, Ecuador

/Gautama Fonseca,

- Gautama Fonseca, Asesor Legal del Ministerio de Economía y Hacienda,
Tegucigalpa, D.C., Honduras
- Edison Gnazzo, Asesor del Ministerio de Hacienda, Montevideo, Uruguay
- Rubens Gomes de Souza, Profesor de Derecho Tributario, Universidad de
Sao Paulo, Brasil
- Gustavo A. Guerrero, Viceministro de Economía, Managua, Nicaragua
- Julio C. Gutiérrez, Contralor Financiero de la Nación, Ministerio de Hacienda,
Asunción, Paraguay
- Chadwick J. Haberstroh, Profesor Ayudante de la Escuela de Administración
Industrial, Instituto Tecnológico de Massachusetts, Cambridge, Massachusetts,
Estados Unidos
- Albert G. Hart, Profesor de la Universidad de Columbia, Asesor del Ministro
de Hacienda y de la Dirección de Presupuesto, Santiago, Chile
- Harold F. Herbert, Director de Planeación y Desarrollo, División Impositiva,
Departamento de Ingreso Nacional, Ottawa, Canadá
- Federico Julio Herschel, Director del Centro de Investigaciones Económicas,
Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina
- Cornelio H. Hueck, Director General de Ingresos, Ministerio de Hacienda,
Managua, Nicaragua
- Karl E. Lachmann, Jefe de la Sección de Impuestos Internacionales, Departamento
Fiscal y Financiero, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos
- Alberto T. López, Contador Público Nacional, Buenos Aires, Argentina
- Hugo A. de Marco Erviti, Contador Público, Profesor de Legislación Tributaria,
Facultad de Ciencias Económicas, Montevideo, Uruguay
- Carlos A. Merzán, Profesor de Legislación Fiscal, Facultad de Ciencias
Económicas, Asunción, Paraguay
- Alfonso Moisés-Beatriz, Abogado y Notario, Gerente de la Asociación
Salvadoreña de Industriales, San Salvador, El Salvador
- Richard A. Musgrave, Profesor de Economía Política, Universidad Johns Hopkins,
Baltimore, Maryland, Estados Unidos
- Teodoro Nichtawitz, Asesor en la Legislación Tributaria, Oficina del Represen-
tante Residente de la Junta de Asistencia Técnica, Naciones Unidas, La Paz,
Bolivia
- Oliver Oldman, Profesor de Derecho y Director de Capacitación, Programa
Internacional de Tributación, Escuela de Derecho de la Universidad de
Harvard, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos
- Joseph A. Pechman, Director Ejecutivo, Estudios sobre Hacienda Pública,
The Brookings Institution, Washington D.C., Estados Unidos

/Enrique Piedrabuena

- Enrique Piedrabuena Richard, Jefe del Departamento de Planificación y Estudios, Servicio de Impuestos Internos, Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile
- Luis Vicente Ouro Preto, Procurador de la Hacienda Nacional, Ministerio de Hacienda, Río de Janeiro, Brasil
- José Luis Quesada Fonseca, Subdirector, Dirección General de la Tributación Directa, Ministerio de Economía y Hacienda, San José, Costa Rica
- Juan Samuel Quinteros, Subdirector de Contribuciones Directas, San Salvador, El Salvador
- Manuel Rapoport, Director General, Dirección General Impositiva, Secretaría de Estado de Hacienda, Buenos Aires, Argentina
- Enrique Jorge Reig, Profesor titular de Teoría y Técnica Impositiva, Consejero de la Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, Argentina
- Javier Salazar, Consultor, Lima, Perú
- Raúl Sierra Franco, Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos, Guatemala, Guatemala
- Rodrigo Soley Carrasco, Profesor de Hacienda Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica
- Stanley S. Surrey, Secretario Ayudante de la Tesorería, Departamento del Tesoro, Washington D.C., Estados Unidos
- Charles R. Taylor, Contador Público, Secretario Ejecutivo de Price Waterhouse Peat & Co., Sao Paulo, Brasil
- Luis Tola Pasquel, Superintendente General de Contribuciones, Ministerio de Hacienda y Comercio, Lima, Perú
- Efraín Torres Andrade, Asesor Jurídico, Administración de Impuestos sobre la Renta, Caracas, Venezuela
- Ramón Valdés Costa, Abogado, Profesor de Finanzas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo, Presidente del Instituto Uruguayo de Derecho Tributario, Montevideo, Uruguay
- Carlos A. Velarde, Jefe de Rentas Internas, Ministerio de Hacienda y Tesoro, Panamá, República de Panamá
- Gustavo Wiese, Asesor Fiscal de la Administración de Asistencia Técnica en Venezuela, Naciones Unidas, Caracas, Venezuela
- Raúl Ybarra San Martín, Director del Instituto de la Hacienda Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Montevideo, Uruguay

/Observadores

Observadores

- Mortimer Caplin, Comisionado de Ingresos Internos, Washington D.C., Estados Unidos
- Jasper Costa, Consejero en Administración Pública (Impuestos) de la Administración de Cooperación Internacional, Washington D.C., Estados Unidos
- Bertrand M. Harding, Subcomisionado de Ingresos Internos, Washington D.C., Estados Unidos
- Francisco López Barona, Auditor General de Aduanas y Tribuciones Indirectas, Tegucigalpa, Honduras
- Nelson Beaumont Mattos, Ministerio de Hacienda, Río de Janeiro, Brasil
- Afranio Mello, Director de Estadística, Ministerio de Hacienda, Río de Janeiro, Brasil
- Héctor Monterroso González, Director del Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala, Guatemala, Guatemala
- Hiram Phillips, Jefe del Programa Latinoamericano, División de Administración Pública, Administración de Cooperación Internacional, Washington D.C., Estados Unidos
- Mario E. Pravia, Contador Público, Miembro del Instituto de Técnica Fiscal del Colegio de Contadores del Uruguay, Montevideo, Uruguay
- Albert J. Provasnik, Representante del Servicio de Ingresos Internos de los Estados Unidos, Sao Paulo, Brasil
- Germán Salazar Duque, Jefe de la Rama Administrativa, Ministerio de Hacienda, Managua, Nicaragua
- Oscar Sánchez, Director General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Managua, Nicaragua
- Ze'ev Sharef, Director de Ingresos Internos, Ministerio de Hacienda, Jerusalén, Israel
- Oswaldo Torres Ahumada, Contador de Empresas Privadas, Miembro del Instituto Chileno de Derecho Tributario, Director del Instituto de Administración Pública, Santiago, Chile
- Enrique Vidal Cárdenas, Presidente del Instituto Peruano de Derecho Tributario, Lima, Perú

Observadores de instituciones oficiales argentinas

Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación:

- Adolfo Santiago Chouhy
- Carlos Martínez Molteni
- Roberto Mayo Mordegli
- Roberto Roth

/Dirección General

Dirección General Impositiva:

Adolfo Amílcar Aldao

León Julio Alen

Jorge Almeida

Oscar Alonso

César Roberto Alvarado

Renato R. Andriuzzi

Pedro Aramendia

Andrés Roberto Baglietto

Gregorio Andrés Ballesteros

Oscar Bernat

Horacio R. Boggio

Carlos Guillermo Bruchhausen

M.H. Cabrera

Héctor Caglio

Alberto H. Caldarazzi

Juan C. Carreño

Juan Bautista Carriles

Adolfo Casasbellas

Pedro Castagnet

Alejandro Castellanos

S. Conde

Horacio G. D'Auro

Ricardo M. Duwavran

A. Espinoza

Miguel C. Estathio

Alberto Estrada

Armando Fazio

Juan Julio Frazer

Rodolfo Fuertes

Carlos A. Funk Moreno

Luis Garavaglia

/Eduardo García

Eduardo García
Rodolfo García
Roberto A. García Romero
Josefa Elida Gomareschi
Jorge Alejandro Greco
Augusto R. Grivot
Daniel Héctor Hermida
Manuel Benito Hernández
Roberto Insen
Carlos Invernizzi
Alicia Jeanmeret
Paulina Lasansky
Manuel María Loinaz
Alberto J. López
Raúl Carlos López del Corro
José López Lago
Juan Carlos Maglio
Carlos A. Manavella
Jorge J. Martínez de Hoz
Francisco Masjuan
Félix Eduardo Matheus
Santos Mauriño
Aldo R. Moro
Werner B. Nagel
Héctor M.R. Novca
Arcangel Palmeiro
Héctor Palmeiro
Oscar del Pardo
Pablo Pascual
Arcangel Antonio Pastore
Eladio Pérez
Oscar Piccoli
José Enrique Possidoni

Mario Tomás Poubllet
Miguel Raffo
Rodolfo Ricardo Repetto
Alberto R. Rocco
Mario Ruaz
José Fortunato Saleme
Hilario Sánchez
Carlos Sanjaume
Nerio Fausto Santeularia
Oscar Sassone
Tomás A. Silva
Miguel Sussini (h)
Adolfo Venezziani
Miguel Vergara del Carril
Marcos Waisman

Ministerio de Economía y Hacienda de la
Provincia de Buenos Aires:

Mario Enrique Romani

Ministerio de Hacienda y Economía de Córdoba:

Ariel Penovi

Ministerio de Hacienda y Economía del Chaco:

Alfredo Pedro Pedutto

Ministerio de Economía y Obras Públicas de Misiones:

Ricardo La Rosa

Ministerio de Economía de Río Negro:

Jorge Bosch Estrada

Alberto Lukzan

Ministerio de Hacienda, Obras Públicas y Economía de San Luis:

Oswaldo Borghi

Efraín D. Bragagnolo

/Ministerio de

Ministerio de Economía de Santa Cruz:

Sabatino Antonio Forino

Ministerio de Hacienda y Economía de Santa Fé:

Juan Carlos Micaz

Observadores de instituciones universitarias argentinas

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires:

Enrique García Vézquez

Dino Adolfo Augusto Jarach

Alberto Rubén López

Jorge Eugenio Rebizo

Nicolás J. Scotti

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires:

Horacio García Belzunce

Universidad de Córdoba:

Luis S. Serrano

Jacinto R. Tarantino

Universidad de Cuyo:

Angel Lorenzo Boccia

Antonio López Aguado

José Manuel Romero

Universidad del Litoral:

Manuel de Juano

Universidad del Nordeste:

Félix Ernesto Terzano

Miguel Tesón

Universidad del Sur:

Jorge Daprotis

Raúl Granoni

Luis Herrero

Colegio de Graduados en Ciencias Económicas:

Cecilio del Valle

Alberto M. Caletti

Asociación de Estudios de Derecho Fiscal:

Roberto Oscar Freytes

Susana C. Navarrine

Manuel F. Risueño

Otros observadores argentinos

Vicente Caride

Iaac Rechter

León Saplsky

Anexo II

PROGRAMA DE TRIBUTACION DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS
AMERICANOS Y LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA,
CON LA PARTICIPACION DEL BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO Y LA COOPERACION DE LA
UNIVERSIDAD DE HARVARD a/

A. Introducción

El presente informe resume las finalidades y el desarrollo del Programa Conjunto sobre Tributación emprendido por la Organización de los Estados Americanos y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo y con la cooperación técnica de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Esta última, que tiene larga experiencia en la materia a través del Programa Internacional en materia tributaria, ha designado un representante a tiempo completo para que coopere en las labores técnicas del Comité.

Las cuatro instituciones participantes crearon un Comité Especial de Coordinación para organizar y dirigir las labores relacionadas con el Programa. Este documento constituye un informe de dicho Comité a las instituciones participantes y a la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial.^{b/}

El informe abarca el período comprendido entre octubre de 1960, fecha en que se inició el Programa, y el 15 de julio de 1961.

a/ Se reproduce aquí el texto del documento ES-RE. Documento Informativo n° 10, 28 julio 1961, original español publicado en la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial de la OEA (Punta del Este, Uruguay, julio-agosto 1961), sin sus anexos.

b/ Documento 4 de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, Uruguay, Agosto de 1961, Informe del Grupo de Expertos, Planificación del Desarrollo Económico y Social en América Latina (Punto I del Temario), Nota 1.

/El objetivo

El objetivo principal del mencionado Programa, es el de contribuir al fortalecimiento de los sistemas tributarios de la América Latina, a mejorar la administración y a capacitar y adiestrar a los funcionarios fiscales, y abarcará tres aspectos o fases sucesivas: 1) Preparación de una conferencia sobre Administración Tributaria, que se celebrará en Buenos Aires, Argentina, del 11 al 19 de octubre de 1961; 2) realización de estudios fiscales en varios países, que efectuarán expertos nacionales e internacionales y se terminarán en 1961 o a principios de 1962; 3) preparación de una Conferencia sobre Política Tributaria en América Latina, que se celebrará en Santiago, Chile, en 1962, una vez terminados los estudios fiscales.

Se confía que, además de llenar otras funciones, las Conferencias constituyen foros especialmente útiles en el sentido de poner en contacto a los técnicos y expertos nacionales y extranjeros en administración y política tributaria. Ello facilitará el intercambio saludable de conocimientos y experiencias que les permitirá tomar contacto con los adelantos técnicos y prácticos y con los sistemas vigentes en otros países.

Por otra parte, las Conferencias y los estudios fiscales contribuirán a estimular el interés en el Hemisferio para reestructurar y modificar los sistemas tributarios y la administración de impuestos vigentes, ya que han de proporcionar valiosa información sobre la situación actual de esos sistemas y de los problemas que confrontan.

Por último, se espera que las Conferencias y los estudios fiscales, contribuirán a determinar la orientación que debe imprimirse a la política tributaria a los efectos de lograr una eficiente movilización y asignación de los recursos, compatible con la política de acrecentar rápidamente el nivel del ingreso por habitante y mejorar su distribución.

De esta suerte, proporcionarán, por una parte, pautas importantes para fijar la forma apropiada en que debe llevarse a cabo la cooperación internacional en materia fiscal, especialmente en el adiestramiento de funcionarios fiscales, y por otra, serán de gran valor para que los países señalen finalidades concretas a sus respectivas reformas, de los principios generales y de administración tributarios que sean compatibles con sus programas de desarrollo económico y social.

Debe reconocerse que la reforma del sistema tributario de cada país ha de ser siempre una labor nacional proyectada por instituciones nacionales a la luz de las exigencias y circunstancias que caracterizan cada caso en particular.

Sin embargo, el Comité expresa su deseo de que el Programa constituya un medio accesible de obtener colaboración que facilite el estudio de los principios generales conducentes a las necesarias modificaciones del sistema tributario que se juzgue conveniente.

B. Conferencia sobre Administración Tributaria

Hay varias razones fundamentales para iniciar el Programa con el estudio de los problemas relacionados con la administración tributaria. Tal vez la principal radica, en que, por acertada que sea la legislación impositiva de un país, la productividad fiscal y el logro de los objetivos de política que se persigan depende del estricto cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, lo cual, en último término, descansa en la eficiencia de la administración. A este respecto cabe señalar que mucho puede lograrse mejorando la idoneidad de los funcionarios fiscales. La experiencia en muchos países de América Latina permite abrigar fundadas esperanzas en que el mejoramiento de la administración tributaria conduzca a un aumento substancial de las recaudaciones evitando el fraude y la evasión fiscal. Esto está relacionado con el hecho de que el mejoramiento de la administración conduce en forma inmediata al aumento de la productividad fiscal sin necesidad de modificar la legislación fiscal. Cabe destacar muy especialmente que la única forma en que la reforma tributaria puede ser eficaz en el sentido de lograr los objetivos que con ella se persiguen radica básicamente en la existencia de una eficiente administración.

La primera Conferencia, cuya organización está muy avanzada, se celebrará en Buenos Aires, República Argentina, del 11 al 19 de octubre, próximo, con la participación de unos sesenta expertos aproximadamente, de los países del Continente. En esta Conferencia se presentará una
/monografía para

monografía para cada uno de los ocho puntos del Temario.^{c/} Las monografías han sido ya preparadas por expertos internacionales de reconocida versación y autoridad en la materia y serán presentadas a la Conferencia personalmente por el autor y comentadas por lo menos por dos participantes de distintos países con la finalidad de examinar la aplicación de las ideas desarrolladas en estas monografías en relación con los problemas tributarios y la realidad de los países latinoamericanos. Para facilitar la eficaz intervención de todos los participantes en esta primera Conferencia, las monografías se les harán llegar con el tiempo suficiente para su examen y estudio detenidos. De suerte que estos participantes estarán en condiciones de hacer el planteo de su experiencia personal sobre los problemas en debate.

Para facilitar aun más el desarrollo de esta primera Conferencia y la aplicación práctica de las ideas que en ella se debatirán, se ha solicitado a todos los países un conjunto de valioso material estadístico cuya elaboración y comparación a nivel internacional será presentado a los participantes de esta Conferencia.

Después de la Conferencia las monografías presentadas y todos los otros elementos de trabajo emanados de ella se publicarán para darles amplia difusión en todos los países del Hemisferio.

C. Estudios fiscales

La segunda fase del Programa consiste en preparar estudios completos de los sistemas y de las deficiencias tributarias de los países latinoamericanos. Para un primer grupo de países se han dado ya los pasos iniciales para la realización de estos estudios que deberán estar terminados a comienzos de 1962. Posteriormente se extenderán al grupo restante de países. Para que estos estudios tengan utilidad de tipo general y particular se proyecta realizarlos de acuerdo a un plan de desarrollo uniforme que permita la comparación internacional de los resultados que de ellos se obtengan. En una palabra, además del análisis de la estructura tributaria de los países estudiados, se pretende desentrañar con los mismos los principales problemas comunes que los afectan.

c/ Véase supra, párrafo 16.

De esta suerte, estos estudios de países constituirán la base eficiente para la consideración y desarrollo de la Conferencia sobre Política Tributaria.

A los efectos de determinar el plan y el contenido de estos estudios se han efectuado consultas con expertos de un considerable número de países y se ha designado un grupo asesor con igual finalidad.

D. Conferencia sobre Política Tributaria

No es posible en estos momentos precisar con exactitud el temario y las bases a que se ajustará la Conferencia sobre Política Tributaria. Ello será resultado de las consultas anteriormente mencionadas a los expertos nacionales y del grupo asesor, pero desde ya se pueden identificar algunos problemas fundamentales que sin duda serán discutidos en dicha Conferencia. Así, por ejemplo, cabe señalar la actual insuficiencia de los recursos tributarios existentes en la mayor parte de los países de la región respecto del adecuado nivel del gasto público compatible con programas acelerados de crecimiento económico. Igualmente cabe mencionar la vulnerabilidad exterior y la inelasticidad de los ingresos tributarios y la falta de una orientación definida en materia de política tributaria que promueva un mayor ahorro e inversión nacionales y una canalización de esta última hacia los sectores que han de hacer el mayor aporte al mencionado desarrollo económico.

Las Conferencias sobre Tributación y los estudios fiscales no se proyectan como un fin en sí mismo, sino más bien como un medio para ayudar a los países del Continente a capacitarse para la difícil empresa de introducir reformas tributarias y perfeccionar su administración. El verdadero y legítimo interés con que se ha acogido al Programa conjunto en todos los países latinoamericanos permite abrigar fundadas esperanzas en que tanto las dos Conferencias como los mencionados estudios servirán de instrumento valioso de ayuda allí donde se están llevando a cabo reformas tributarias, como en aquellos otros países que están en vías de iniciarlas. Como se indica en la adjunta resolución aprobada en mayo

/último en

último en el noveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, los gobiernos han apoyado decididamente el Programa tributario. Cabe destacar que el notable progreso que se ha logrado hasta ahora en el Programa no habría sido posible sin la cooperación entusiasta y decidida de los numerosos funcionarios y expertos fiscales cuya ayuda se solicitó.

Anexo III

RESOLUCIONES DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)
DE LAS NACIONES UNIDAS Y DEL CONSEJO INTERAMERICANO ECONOMICO
Y SOCIAL (CIES) DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS
AMERICANOS (OEA) EN RELACION CON EL PROGRAMA
TRIBUTARIO OEA/CEPAL/BID

1. Resolución de la CEPAL aprobada el 13 de mayo de 1961

186 (IX) POLITICA FISCAL

La Comisión Económica para América Latina,

Tomando nota con satisfacción de los trabajos preparatorios realizados por la Secretaría, la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo con la cooperación técnica del Programa Internacional de Tributación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, en relación con el proyecto de llevar a cabo un programa a largo plazo para el estudio de las bases de una reforma de los sistemas tributarios a fin de utilizarlos como instrumentos de política fiscal y económica,

Considerando la necesidad de los estados latinoamericanos de disponer de recursos para llevar a cabo en forma urgente una intensa capitalización en los sectores básicos de la economía,

Teniendo en cuenta que el sistema tributario puede ser un instrumento valioso para cooperar en una política conducente a una mejor distribución del ingreso y a facilitar el financiamiento de los programas de desarrollo económico,

Considerando que dicho sistema puede propender a un mejor uso de la tierra que aumente su productividad,

Resuelve:

1. Solicitar de los gobiernos que apoyen los trabajos que están desarrollando los organismos patrocinantes con relación al programa de reforma y política tributaria y, en particular, extender al máximo la colaboración a los expertos que serán designados para realizar los trabajos de estudio e investigación de los sistemas tributarios vigentes en los países latinoamericanos;

/2. Pedir

2. Pedir a la Secretaría que el programa tributario arriba mencionado contemple explícitamente la necesidad de mejorar la administración impositiva y el rendimiento de los tributos, así como estudiar las bases para un sistema impositivo que atenúe la vulnerabilidad exterior de los mismos y su inelasticidad, y que sirva de instrumento de política que, juntamente con otros, pueda conducir a una mejor distribución del ingreso, a mejorar el uso de la tierra y constituya, en suma, un auxiliar valioso en los programas de desarrollo económico;

3. Pedir a los gobiernos que faciliten la asistencia de los expertos nacionales a las dos conferencias que se están organizando dentro del programa mencionado y que se celebrarán en octubre de 1961, sobre administración de impuestos, y en abril de 1962, sobre política fiscal.

2. Resolución del CIES aprobada el 17 de agosto de 1961

A.3 PROGRAMA TRIBUTARIO

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial,

Considerando:

Que la Unión Panamericana, la Comisión Económica para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo, en cooperación con el Programa Internacional sobre Tributación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, han logrado progresos satisfactorios para llevar adelante un programa a largo plazo para reforzar los sistemas de tributación;

Que los Estados americanos necesitan movilizar sus recursos nacionales para cumplir con los principios del Acta de Bogotá, y

Que la aplicación de sanas políticas fiscales y administrativas facilita el financiamiento del desarrollo económico y contribuye al progreso social mediante la distribución más equitativa de los ingresos y el estímulo para la utilización más eficaz de la tierra,

Recomienda:

1. Que los gobiernos de los Estados miembros estimulen la participación en el programa que desarrollan los mencionados organismos patrocinantes.

/2. Que

2. Que la Unión Panamericana ayude a llevar a cabo actividades de adiestramiento e investigación dentro del programa que desarrollan los organismos patrocinantes,

3. Que los gobiernos de los Estados miembros faciliten la participación de expertos nacionales en las dos conferencias que se organizan según dicho programa, la primera de las cuales se realizará en Buenos Aires en octubre de 1961 y la segunda en Santiago, en 1962, y se ocuparán de administración y política tributarias, respectivamente.

4. Que los gobiernos, mediante sus ministerios de hacienda u otros departamentos gubernamentales competentes, cooperen en la preparación de documentos de trabajo para esas conferencias, proporcionando los datos fundamentales y las estadísticas fiscales.

