



UNITED NATIONS
ECONOMIC
AND
SOCIAL COUNCIL



GENERAL

E/CN.12/164/Anexo L
1 May 1950

SPANISH
ORIGINAL: ENGLISH

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA 1949

ANEXO L

FINANZAS PUBLICAS

<u>INDICE DE MATERIAS</u>	Página
SECCION 1. RELACIONES ENTRE POLITICA FINANCIERA, RENTA NACIONAL Y EXPORTACIONES	3
SECCION 2. CAMBIOS EN LA COMPOSICION Y EN EL NIVEL DE LAS ENTRADAS Y GASTOS PUBLICOS	23
SECCION 3. FENOMENOS RECIENTES EN EL CAMBIO DE LAS FINANZAS PUBLICAS	35
APENDICE I.	
1. Cifras sobre finanzas públicas.	1
2. Cifras sobre renta nacional	7
APENDICE II. MEMORIA SOBRE INSTITUCIONES AUTONOMAS	1
APENDICE III. NOTA SOBRE UTILIDADES EN CAMBIOS E IMPUESTOS SOBRE UTILIDADES CAMBIARIAS	1
CUADROS	
1A. Finanzas del Gobierno Central (en años escogidos) Entradas.	4
1B. Finanzas del Gobierno Central (en años escogidos) Gastos	5
2. Cambios en la composición de los gastos del Gobierno en años seleccionados (en tanto por ciento del total).	14/15

/3. Cambios en

3. Cambios en la composición de las entradas del Gobierno en años escogidos (en tanto por ciento del total). 16/17
4. Nivel de los gastos públicos en años escogidos (en tanto por ciento de la renta nacional calculada y de las exportaciones). 19/20
5. Nivel de las entradas públicas en años escogidos (en tanto por ciento de la renta nacional calculada y de las exportaciones) . . . 21/22
6. Tanto por ciento de los derechos de importación sobre el total de las importaciones en años escogidos (en millones de la moneda del país respectivo) . . . 27
7. Tanto por ciento de los derechos de exportación sobre el total de las exportaciones en años escogidos (en millones de la moneda del país respectivo). 28
8. Empréstitos extranjeros a los países latino-americanos entre 1948 y 1950 (en millones de dólares) 44
9. Cálculo de los gastos ordinarios y de los gastos de inversiones de algunos países latino-americanos en 1949-1950 (en tanto por ciento del total) 46

SECCIÓN 1. RELACION ENTRE POLITICA FINANCIERA, RENTA NACIONAL Y EXPORTACIONES

En más de dos décadas, las finanzas públicas de la América Latina han experimentado grandes fluctuaciones. El Cuadro 1, en el cual se dan datos correspondientes a años escogidos que muestran la tendencia general, permite apreciarlas en detalle.

A fin de obtener cifras comparables, los datos han sido expresados en tanto por ciento de la renta nacional cada vez que ello ha sido posible. Considerando que la economía de los países latinoamericanos se caracteriza por ser eminentemente exportadora, se ha creído prudente expresar las entradas y gastos públicos en relación con las exportaciones en los casos en que no se disponía de cálculos de la renta nacional. Es preciso observar, sin embargo, que la relación entre renta nacional y exportaciones no ha permanecido estable y que, en general, la proporción entre ambas ha declinado, particularmente a comienzos de la penúltima década. No obstante, durante los años de la guerra se produjo una disminución de las exportaciones acompañada por un aumento de la renta nacional, y la relación entre finanzas fiscales, renta nacional y exportaciones sufrió grandes variaciones. 1/

Las estadísticas de que se dispone distan mucho de ser perfectas, y por lo tanto, es preciso considerar las cifras que se dan como simples

1/ La comparación de los datos sobre finanzas públicas, renta nacional y exportaciones se complica por el hecho de que en muchos países el año fiscal no coincide con el año calendario, y de que aquél refleja, en general, el comercio exterior del país en el año precedente. Si bien las entradas reflejan los efectos del nivel del comercio internacional con un año de retardo, debe transcurrir un tiempo mucho mayor para que los gastos reflejen, por ejemplo, una reducción en el comercio de artículos de primera necesidad. Sin embargo, es posible ignorar estas consideraciones cuando se investigan tendencias generales.

/aproximaciones.

Cuadro 11. Finanzas del Gobierno central

En años escogidos a/

Países	E n t r a d a s						
	1928	1931	1933	1946	1947	1948	1949
<u>1. En tanto por ciento de la renta nacional</u>							
Argentina	8.4	10.2	13.5	10.8	13.7	16.3	..
Brasil	..	8.8	8.7	14.5	14.6	14.3	15.2
Chile	..	17.6	8.3	13.4	15.5	26.4	..
México	10.3 <u>b/</u>	9.0	8.2	15.5	..	13.8	..
<u>2. En tanto por ciento de las exportaciones</u>							
Argentina	30.3	43.4	35.7	56.5	73.3	96.5	..
Brasil	55.8	51.6	76.1	62.6	63.8	72.3	82.3
Colombia	57.1	55.0	60.4	64.0	68.6	63.1	..
Cuba	40.6	54.6	58.0	..	52.4	..	..
Ecuador	73.4	132.4	133.0	92.2	98.6	<u>153.3</u>	..
El Salvador	55.1	65.2	63.0	52.3	53.0	..	..
Guatemala	53.6	60.0	66.7	103.1	76.9	<u>83.0</u>	..
Haití	33.0	62.2	111.4	57.0	50.3	<u>43.5</u>	..
México	50.7	57.1	52.3	105.0	103.3	<u>77.2</u>	..
Perú	33.7	50.8	52.3	61.8	61.4	61.6	..
Rep. Dominicana	51.7	53.8	80.0	59.7	62.7	75.9	..
Uruguay	53.4	74.4	97.9	110.4	147.2	129.6	..
Venezuela	32.0	23.8	61.0	68.2	63.2	56.3	..

a/ Los años corresponden al año calendario o a 1928/29, 1931/32, 1938/39, etc.

b/ En 1929.

Notas: Las cifras subrayadas se fundan solamente en un cálculo de los presupuestos.
Todas las cifras se han redondeado.

Fuente: Para mayores explicaciones véase apéndice I. Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Cuadro 13. Finanzas del gobierno central

En años escogidos a/

Países	Gastos						
	1928	1931	1938	1946	1947	1948	1949
1. <u>en tanto por ciento de la renta nacional</u>							
Argentina	10.7	13.1	14.4	15.9	16.3	21.6	..
Brasil	..	10.2	10.6	17.8	14.1	14.3	16.1
Chile	..	29.6	11.6	16.5	14.9	25.4	..
México	9.7 b/	3.9	10.0	14.8	..	15.9	..
2. <u>en tanto por ciento de las exportaciones</u>							
Argentina	35.3	62.1	91.2	83.6	76.1	127.8	..
Brasil	50.8	59.8	92.9	77.9	61.7	72.1	88.0
Colombia	57.1	65.0	64.6	83.9	85.2	81.3	..
Cuba	47.1	50.8	58.0	..	..	..	..
Ecuador	77.0	132.4	120.2	82.5	96.9	<u>109.3</u>	..
El Salvador	55.1	82.6	63.0	52.3	51.0	..	..
Guatemala	57.1	66.7	77.8	86.5	83.5	<u>94.0</u>	..
Haití	39.2	75.6	108.6	52.6	53.5	<u>43.5</u>	..
México	48.5	56.6	64.1	100.3	<u>33.8</u>	<u>88.8</u>	..
Perú	38.1	52.3	53.5	62.8	93.2	99.5	..
Rep. Dominicana	55.2	61.5	80.0	64.2	88.0	107.2	..
Uruguay	58.4	80.8	94.8	109.2	116.6	129.6	..
Venezuela	40.6	25.8	64.6	66.0	57.8	58.7	..

a/ Los años corresponden al año calendario o a 1928/29, 1931/32, 1938/39, etc.

b/ En 1929.

Notas: Las cifras subrayadas se fundan solamente en un cálculo de los presupuestos.
Todas las cifras se han redondeado.

Fuente: Para mayores explicaciones véase Apéndice I. Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

aproximaciones. 1/ La alteración que la falta de precisión estadística podría introducir en el presente estudio dista mucho de ser tan importante como la que habría resultado de lagunas o vacíos en la información. Los datos que se presentan son de fuente oficial (gobierno central), con la exclusión de otros poderes gubernativos, tales como el provincial y el comunal. El abarcar totalmente las actividades del gobierno central es, sin embargo, de gran importancia, ya que un verdadero análisis de las finanzas gubernativas a este nivel requiere la inclusión de todas las fuentes y de todas las inversiones de fondos controladas por el gobierno central. Con todo, de 1930 en adelante, adquieren una importancia cada vez mayor las numerosas entidades gubernativas independientes y las cuentas especiales para las cuales se destinan y autorizan fondos y desembolsos especiales. Estos organismos surgieron como una consecuencia de los considerables trastornos que sufrió la economía de los países latinoamericanos durante la depresión, y se multiplicaron a causa de las perturbaciones provocadas por la guerra y del desarrollo de planes de fomento económico. La importancia de las actividades que realizan estos organismos, generalmente al margen del presupuesto del gobierno central, queda de manifiesto por los siguientes hechos. Su número alcanza a 52 en la Argentina, a 87 en el

1/ Por ejemplo, los gastos públicos incluyen pagos de transferencia tales como intereses de la deuda nacional y beneficios de seguridad social, lo cual tiende a exagerar la magnitud de los desembolsos en relación con la renta nacional. Los gastos gubernativos aparecen inflados, además, por la inclusión de las amortizaciones de la deuda pública, y, en cierto grado, por la doble computación de partidas correspondientes a fondos y cuentas especiales. Esto se compensa, en cambio, en parte al menos, por la omisión de ciertas partidas tales como subsidios pagados fuera del presupuesto general. Entre las entradas figuran el producto de la devaluación y otras operaciones monetarias, lo cual tiende a abultar el total. En muchos casos, sin embargo, parte de los ingresos del gobierno central se distribuye a organismos autónomos o a fondos especiales, y no se incluye en el total, lo cual tiende a subestimar la magnitud real de los ingresos gubernativos.

Brasil, a 72 en México, a más de 30 en Chile, a 14 en Venezuela, y a cifras inferiores en Ecuador, Perú, Cuba, Guatemala, Uruguay, etc. Cubren actividades tan variadas como la banca, el crédito, el comercio, el seguro social, las empresas de utilidad pública, la industria, las universidades y diversas otras. Su relación financiera con el gobierno central es de autonomía, la cual se extiende, a veces, hasta el hecho de no dar cuenta de sus actividades. Por este motivo ha sido casi imposible obtener datos completos sobre sus operaciones anuales. Las peticiones de balances y declaraciones de ingresos hechas a los gobiernos han sido satisfechas sólo en parte. En ningún caso ha sido posible conseguir de todos los organismos autónomos datos relativos a cierto número de años.

Con respecto a fondos especiales, es preciso mencionar, por su importancia, los fondos de ganancias de divisas creados por Argentina y Uruguay. Dichos fondos se forman con las diferencias entre los tipos de cambio de compra y de venta dentro de un sistema de tasas múltiples de importación y de exportación. Argentina ha empleado extensamente este recurso desde 1933. Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela obtienen, de este modo, ingresos importantes. En la medida en que esta fuente de entradas queda fuera del presupuesto central, habría que considerarla como un impuesto indirecto sobre las importaciones o las exportaciones, o sobre ambas. En Chile hasta 1947, y en Argentina y Uruguay hasta la fecha, parte de estas ganancias figura en una cuenta especial fuera del presupuesto o es transferida a otros fondos.

En 1947 y 1948, más de la mitad de las actividades del gobierno argentino quedó excluida del presupuesto central. En el Brasil, quedó también fuera del presupuesto casi la mitad del total de entradas y gastos en 1945 y en 1947. En Chile, sólo un 65 por ciento del total de impuestos percibidos apareció en el presupuesto central; el saldo fué destinado a financiar fondos y organismos independientes. La carencia de datos publicados sobre todos los países, hace imposible unificar todas las cuentas y presupuestos correspondientes a actividades

/financieras del

financieras del gobierno central. 1/

El Cuadro 1 muestra los datos sobre finanzas del gobierno central en tanto por ciento de la renta nacional (cuatro países) y en tanto por ciento de las exportaciones (trece países). Se dan los montos de entradas y gastos correspondientes a seis años escogidos para mostrar la situación antes y durante la depresión y antes y después de la guerra.

Aquel cuadro muestra asimismo que el tanto por ciento de los ingresos gubernativos fluctúa entre 8 por ciento, en México y Chile, en 1938, y 26

1/ Los cuadros siguientes permiten formarse una idea aproximada de las actividades fiscales al margen del presupuesto en el caso de dos países. Comprenden las entradas y gastos de instituciones independientes y cuentas especiales:

	<u>1947</u>		<u>1948</u>	
	(En millones de pesos)			
A. <u>Argentina</u>	<u>Entradas</u>	<u>Gastos</u>	<u>Entradas</u>	<u>Gastos</u>
	(Cuentas cerradas)			
1. Instituciones autónomas (bruto)	3.223	1.595	5.014	2.333
2. Instituto Argentino para el Fomento del Intercambio (IAFI) (neto)	1.238	- -	561	- -
3. Fondo de Utilidades de Cambio	400 <u>a/</u>	- -	635 <u>b/</u>	- -
Total	4.861	1.595	6.210	2.333

	<u>1945</u>		<u>1947</u>	
	(En millones de cruzeiros)			
B. <u>Brasil</u>	<u>Entradas</u>	<u>Gastos</u>	<u>Entradas</u>	<u>Gastos</u>
	(Cuentas cerradas)			
1. Instituciones autónomas <u>c/</u> (entradas y gastos de operación)	5.906	3.534	6.573	4.295

a/ Entradas netas.

b/ Entradas brutas.

c/ 57 de 71 en 1945, y 42 de 37 en 1947.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas. Para explicación, véase Apéndice 1.

/por ciento,

por ciento, en Chile, en 1948, mientras que los gastos varían entre 9 y 30 por ciento en México y Chile, respectivamente, en 1931.

Es preciso tomar en cuenta el hecho de que la proporción de entradas y gastos, especialmente en los años de postguerra, aparece inferior a lo que es en realidad, debido a que no se incluyen algunas de las actividades gubernativas que no figuran en el presupuesto central.

En 1938, tres de los cuatro países estudiados destinaron una proporción menor que en años anteriores (la más pequeña, en realidad, desde 1931) al financiamiento de los gastos públicos. Entre 1940 y 1945, salvo excepciones esporádicas, la proporción disminuyó; pero a partir de 1945 y 1946 comenzó a subir en forma notable. En la Argentina, Brasil y Chile, el nivel de los años anteriores a la depresión fué más que sobrepasado durante la crisis misma, mientras que en México se alcanzó dicho nivel sólo en 1937. La proporción de antes de la guerra, que en Chile y México se superó en los primeros años de la última década, no fué igualada por Brasil y Argentina sino en 1945 y en 1946 respectivamente, debido, tal vez, al aumento, en esos dos países, de las entradas y gastos no incluidos en el presupuesto.

En estos cuatro países se observa una disminución de la deuda pública en relación con la renta nacional, junto con un aumento considerable de las deudas contraídas por las instituciones autónomas. Las reducciones de la deuda fueron mayores y, por lo tanto, su volumen relativo disminuyó en los siguientes casos: 1) cuando se llegó a un alto grado de inflación; 2) cuando se puso en práctica un plan para el pago de la deuda; 3) cuando bajó el tipo de interés, y 4) cuando fué posible realizar amortizaciones importantes de deudas pendientes, aprovechando la acumulación de oro y divisas y la inflación.

Deuda pública en tanto por ciento de
la renta nacional estimada

<u>Países</u>	<u>1928</u>	<u>1931</u>	<u>1938</u>	<u>1946</u>	<u>1947</u>	<u>1948</u>
Argentina	33,4	51,8	50,2	55,6	51,1	40,0
Brasil	-	74,6	54,6	13,8 ^{1/}	11,7 ^{1/}	-
Chile	-	75,4	25,5	15,6	11,2	12,5
México	39,4 ^{2/}	46,7	27,9	-	-	11,0

^{1/} La deuda se redujo considerablemente a partir de 1943 debido a una liquidación que se hizo en esa fecha. Se redujo más aún en 1946 porque se dejó de incluir el papel moneda circulante en la deuda pública pendiente. Sin embargo, el gobierno brasileño siguió financiando todos sus saldos de gastos mediante el redescuento de bonos del gobierno en el Banco del Brasil.

^{2/} En 1929.

Quizá el cálculo más preciso de las entradas fiscales en relación con la renta nacional es el que se puede hacer sobre la base de los datos proporcionados por el Perú, ^{1/} aunque la serie cubre solamente los años de 1942 a 1947.

<u>Años</u>	<u>Entradas</u>	<u>Renta nacional según</u> <u>coeficiente de costos</u>	<u>Tanto por ciento</u>
	(En millones de soles)		
1942	357	2.509	14,2
1943	435	2.614	16,6
1944	488	3.134	15,6
1945	541	3.666	14,8
1946	708	4.274	16,6
1947	930	5.448	17,1

Tomando en cuenta la relación que existe entre los datos sobre finanzas públicas y las exportaciones, es posible analizar un gran número de países y agruparlos según sus características a este respecto. No hay que olvidar, sin embargo, que esta relación es estrecha sólo en los casos en que el nivel de la renta nacional depende en alto grado de la fluctuación de las exportaciones. Con todo, el régimen tributario de los

^{1/} El Banco Central del Perú ha publicado recientemente "La Renta Nacional del Perú entre 1942 y 1947" con los datos sobre entradas públicas tratados estadísticamente para su uso en estudios de renta nacional.

países estudiados y, concretamente, la proporción de los ingresos derivada de derechos de aduana y de otras fuentes cuya base es el comercio exterior, es un factor determinante de la relación entre exportaciones y entradas fiscales. A ello se debe que países con características semejantes en sus finanzas públicas no siempre coinciden con los que se asemejan por su régimen de exportaciones. Como se indica más arriba, es posible que la relación entre finanzas públicas y exportaciones sea más constante en los primeros años del período que cubre el presente estudio, cuando era más probable que las exportaciones ejerciesen una influencia mayor sobre el nivel de la renta nacional.

Si consideramos los seis años escogidos, es posible llegar a las siguientes conclusiones. De 1928 a 1931, la proporción de las entradas sobre las exportaciones aumentó en diez de trece países, y de 1931 a 1938 siguió aumentando en diez países. Aunque las proporciones aumentaron ligeramente entre el período anterior a la crisis y el período anterior a la guerra, permanecieron casi estacionarias en cinco países, pero en tres casos se duplicaron. En 1948, ocho países habían recuperado su nivel de entradas de antes de la guerra. Con respecto a los gastos, todos los países considerados, menos uno, habían alcanzado en 1938, su nivel de antes de la crisis. Este nivel tiende a bajar y, en 1948, sólo siete de trece países habían recuperado su posición de antes de la guerra.

Países tan diferentes como Colombia, la República Dominicana, Guatemala, Perú y Uruguay muestran características similares en cuanto a la relación entre entradas públicas y exportaciones, entre 1928 y los primeros años de la penúltima década. Después de un breve período de disminución, las entradas suben de nuevo, en relación con las exportaciones, hasta 1941 más o menos, cuando se observa otra pequeña tendencia a la baja, para recobrase casi inmediatamente a partir de entonces. De los países comprendidos en este grupo, el Uruguay presenta la más alta proporción de entradas con respecto a las exportaciones, con variaciones de 54,4 por ciento en 1930 a 147,2 por ciento en 1947. Perú está en el otro extremo, con un mínimo de 38,7 por ciento en 1928 y un máximo de 81,6 por ciento en 1948.

Argentina y Brasil constituyen una categoría por sí solos. No solamente presentan semejanzas notables en las variaciones características de la proporción entre entradas fiscales y exportaciones, sino que, aún, las cantidades relativas que expresan dicha proporción son casi iguales, sobre todo a partir de 1931. En ese año, la relación era 48,4 por ciento en la Argentina y 51,6 por ciento en el Brasil. Argentina llegó a la proporción más alta en 1938, y Brasil, en 1940; en 1948, las cifras eran 96,5 y 72,3 por ciento, respectivamente.

México y Venezuela podrían constituir un grupo si no fuera porque, aunque muestran una tendencia semejante, la proporción es más alta en el primero, a veces el doble de la del segundo. Las variaciones han sido en aquél de un mínimo de 37,3 por ciento en 1937 a un máximo de 123,8 por ciento en 1944, y en éste, de un mínimo de 27,1 por ciento en 1935, a un máximo de 70,8 por ciento en 1944.

Finalmente, Ecuador, El Salvador y Haití presentan semejanzas hasta 1937. Desde esa fecha hasta 1941 los dos primeros países conservan la misma tendencia, pero después divergen completamente. La proporción más alta es, sin duda, la del Ecuador, país en el cual ésta alcanzó a 184 por ciento en 1933 y no ha sido nunca inferior a 64 por ciento.

Un rasgo notable de la política financiera de los gobiernos latinoamericanos durante las dos décadas en estudio, es la inconsistencia de sus reacciones ante los problemas de la inflación y de la deflación. En muchos casos se ha hecho frente a períodos de aguda inflación con medidas drásticas para restringir los gastos, acompañadas de un aumento de los impuestos, y, otras veces, en situaciones semejantes, ha sido posible observar grandes aumentos en los gastos gubernativos. En general, los países latinoamericanos no han seguido siempre una política financiera consciente para encarar las fluctuaciones cíclicas; el monto de las entradas y gastos del gobierno ha sido determinado, casi siempre, por razones de oportunismo o de conveniencia inmediata. Con todo, hay signos muy alentadores de que los países latinoamericanos se dan cuenta de la necesidad de usar instrumentos de política financiera, así como de adaptar más estrechamente el sistema de impuestos a las condiciones.

Cuadro 2. Cambios en la composición de los gastos del gobierno
en años seleccionados (En tanto por ciento del total)

País	Año fiscal	Servicio de la deuda pública	Defensa interna y externa	Gastos sociales	Obras públicas	Otros gastos
1. <u>Argentina</u>	1928	19.4	17.1	17.7	15.0	28.4
	1938	14.7	19.8	19.6	17.1	22.4
	1947	8.8	30.0	20.7	16.3	19.2
	1948	5.6	30.2	16.1	27.3	17.6
	1949	<u>6.3</u>	<u>24.8</u>	<u>31.3</u>	<u>24.8</u>	<u>12.8</u>
	1950	<u>7.4</u>	<u>23.8</u>	<u>27.9</u>	<u>17.2</u>	<u>23.7</u>
2. <u>Brasil</u>	1928	33.3	14.4	3.4	17.9	40.9
	1930	27.3	21.1	8.3	23.4	19.9
	1938	21.0	30.5	5.6	26.3	26.6
	1947	9.3	32.5	7.7	16.3	34.2
	1948	..	<u>31.3</u>	<u>10.2</u>	<u>18.1</u>	..
	1949	..	<u>29.7</u>	<u>11.3</u>	<u>17.1</u>	..
3. <u>Chile</u>	1928	22.7	29.5	16.1	11.5	20.2
	1931	23.1	19.5	19.6	19.6	18.2
	1938	2.2	37.1	34.0	12.5	14.2
	1947	0.5	23.6	25.3	13.8	39.8
	1948	7.4	22.9	27.6	8.6	33.5
	1949	<u>9.0</u>	<u>21.5</u>	<u>16.8</u>	<u>7.2</u>	..
4. <u>México</u>	1928	1.4	33.8	11.5	..	..
	1938	19.1	15.8	19.0	18.4	27.7
	1947	<u>9.7</u>	<u>16.8</u>	<u>19.8</u>	<u>33.2</u>	<u>20.5</u>
	1948	<u>15.7</u>	<u>14.2</u>	<u>15.9</u>	<u>32.4</u>	<u>21.8</u>
	1949	<u>22.7</u>	<u>13.7</u>	<u>16.2</u>	<u>28.5</u>	<u>18.9</u>
5. <u>Colombia</u>	1928	4.3	8.8	6.1	..	..
	1938	14.1	15.1	13.0	19.4	38.4
	1947	11.1	13.2	10.7	24.7	40.3
	1948	12.4	13.8	9.7	23.1	41.0
	1949	<u>13.8</u>	<u>16.1</u>	<u>13.1</u>	<u>21.6</u>	<u>35.4</u>
	1950	<u>15.1</u>	<u>17.1</u>	<u>14.2</u>	<u>18.5</u>	<u>35.1</u>
6. <u>Ecuador</u>	1928	12.3	21.3	17.5	19.3	29.6
	1938	4.7	26.6	27.3	11.7	29.7
	1947	3.2	20.8	26.2	15.9	33.9
	1948	<u>4.1</u>	<u>20.7</u>	<u>30.1</u>	<u>21.8</u>	<u>23.3</u>
	1949	<u>5.7</u>	<u>18.2</u>	<u>27.1</u>	<u>25.2</u>	<u>23.8</u>
7. <u>El Salvador</u>	1928/29	33.3	18.5	-	11.1	37.1
	1938/39	5.9	23.5	-	11.8	58.8
	1947	5.9	11.8	3.9	7.8	70.6
	1948	<u>5.2</u>	<u>8.6</u>	<u>3.4</u>	<u>5.2</u>	<u>77.6</u>

Cuadro 2. Cambios en la composición de los gastos del gobierno en años seleccionados (En tanto por ciento del total)

País	Año fiscal	Servicio de la deuda pública	Defensa interna y externa	Gastos sociales	Obras públicas	Otros gastos
8. <u>Guatemala</u>	1928/29	18.8	18.8	12.5	..	..
	1938/39	28.6	14.3	14.3	..	..
	1947/48	2.2	8.7	19.6	..	..
	1948/49	-	12.8	23.4	..	..
	1949/50	<u>4.8</u>	<u>14.3</u>	<u>26.6</u>	..	..
9. <u>Haití</u>	1928/29	<u>24.4</u>	<u>15.6</u>	<u>15.6</u>	24.5	20.9
	1938/39	7.9	21.0	13.0	31.6	26.5
	1947/48	13.0	16.7	15.5	17.8	37.0
	1948/49	<u>16.4</u>	-	<u>23.9</u>	<u>6.0</u>	<u>53.7</u>
10. <u>Perú</u>	1928	17.5	26.6	14.9	5.8	35.2
	1938	-	19.6	12.5	..	..
	1947	-	21.4	22.7	..	..
	1948	-	22.5	23.2	..	..
11. <u>Venezuela</u>	1928/29	6.5	11.4	6.1	20.8	55.2
	1938/39	-	10.3	12.5	20.8	56.4
	1947/48	0.6	7.8	23.4	39.3	28.9
	1948/49	<u>0.1</u>	<u>8.3</u>	<u>12.0</u>	<u>24.9</u>	<u>54.7</u>
	1949/50	<u>0.5</u>	<u>12.1</u>	<u>20.2</u>	<u>35.8</u>	<u>31.4</u>
12. <u>Uruguay</u>	1928/29	27.1	15.2	23.7	1.7	59
	1938	18.7	17.6	25.3	5.5	91
	1947	8.9	11.6	27.9	3.7	190
	1948	5.6	..	..	..	232

Notas: Los datos relativos a gastos se refieren solamente a los presupuestos del gobierno central y a las contribuciones de éste a entidades independientes o a gobiernos locales.

La columna Servicio de la deuda pública da sumas globales debido a la imposibilidad de separar la amortización, los intereses y el pago de comisiones.

La columna Defensa externa e interna comprende el ejército, la marina y la fuerza aérea, los consejos de defensa nacional, las fábricas y talleres del ejército, los gastos de armamentos y las fuerzas policiales del gobierno central.

La columna Gastos sociales abarca higiene y salud pública, educación, bienestar social, beneficios sanitarios y de seguro social para los trabajadores, y las contribuciones gubernativas para fondos de pensiones.

Las cifras de Obras Públicas corresponden a los trabajos realizados por el gobierno central solamente, y comprenden tanto los sueldos y salarios como los gastos de material y equipo. En las dos últimas columnas se excluyen sumas considerables administradas por entidades independientes. Las cifras subrayadas se basan solamente en cálculos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

Cuadro 3. Cambios en la composición de las entradas del gobierno en años escogidos (En tanto por ciento del total)

País	Año	Renta, exceso de utilidades, etc.	Derechos aduaneros Importación	Exportación	Consumo produc. cifra de neg. etc.	Total entradas prov. de impuest.	Total entradas no prov. de impuest.
1. <u>Argentina</u>	1928	-	47.3	3.8	21.4	85.2	14.8
	1938	10.8	27.3	-	34.6	79.1	20.9
	1947	29.6	12.1	-	25.6	63.2	36.8
	1948	32.4	8.9	-	25.0	60.0	40.1
	1949	<u>31.6</u>	<u>14.7</u>	-	<u>19.4</u>	<u>69.3</u>	<u>30.7</u>
	1950	<u>23.2</u>	<u>7.7</u>	-	<u>24.9</u>	<u>58.0</u>	<u>20.0</u>
2. <u>Brasil</u>	1928	3.1	42.4	-	31.2	81.4	18.6
	1930	3.2	38.9	-	33.2	76.6	23.4
	1938	7.4	27.1	-	28.1	66.1	33.9
	1947	28.2	13.5	-	42.5	84.2	15.8
	1948	<u>26.7</u>	<u>10.5</u>	-	<u>40.1</u>	<u>82.1</u>	<u>17.9</u>
	1949	<u>23.7</u>	<u>13.0</u>	-	<u>43.7</u>	<u>86.0</u>	<u>14.0</u>
3. <u>Chile</u>	1928	16.6	58.0	-	6.8	87.2	12.8
	1931	32.7	27.7	-	9.7	61.7	38.3
	1938	12.5	55.6	-	10.7	86.8	13.2
	1947	12.2	25.4	0.01	12.1	54.8	45.2
	1948	12.1	20.3	0.01	10.3	70.1	29.9
	1949	<u>27.6</u>	<u>21.6</u>	<u>0.01</u>	<u>10.9</u>	<u>84.3</u>	<u>15.7</u>
4. <u>México</u>	1928	6.3	36.7	3.3	25.7	72.7	27.3
	1938	9.8	20.8	6.4	32.6	83.1	16.9
	1947	<u>23.4</u>	<u>13.1</u>	<u>10.3</u>	<u>31.1</u>	<u>84.4</u>	<u>15.6</u>
	1948	<u>24.3</u>	<u>16.3</u>	<u>5.2</u>	<u>25.6</u>	<u>84.1</u>	<u>15.9</u>
5. <u>Colombia</u>	1928	4.1	53.9	-	5.3	68.4	31.6
	1938	16.1	35.6	1.1	17.2	82.7	17.2
	1947	32.8	22.5	0.3	11.9	86.7	13.3
	1948	31.9	18.4	0.3	14.1	84.1	15.9
	1949	<u>33.9</u>	<u>15.8</u>	<u>0.5</u>	<u>17.1</u>	<u>84.7</u>	<u>15.2</u>
	1950	<u>31.7</u>	<u>15.6</u>	<u>0.5</u>	<u>5.9</u>	<u>87.9</u>	<u>12.1</u>
6. <u>El Salvador</u>	1928/29	-	51.8	11.1	22.2	88.9	11.1
	1938/39	5.9	52.9		17.6	76.5	23.5
	1947	5.7	35.8	37.7	20.8	81.1	18.9
	1948	<u>5.8</u>	<u>13.5</u>	<u>17.3</u>	<u>17.3</u>	<u>82.7</u>	<u>17.3</u>
7. <u>Guatemala</u>	1928/29	-	46.6	13.3	20.0	93.3	6.7
	1938/39	-	33.3	16.7	25.0	91.7	8.3
	1947/48	-	22.5	5.0	27.5	77.5	22.5
	1948/49	-	22.7	4.5	25.0	77.3	22.7
	1949/50	-	<u>26.2</u>	<u>7.1</u>	<u>28.6</u>	<u>90.5</u>	<u>9.5</u>

Cuadro 3. Cambios en la composición de las entradas del gobierno en años escogidos (En tanto por ciento del total)

País	Año fiscal	Renta, exceso de utilidades, etc.	Derechos aduaneros Importación	Exportación	Consumo produc. cifra de neg. etc.	Total entradas prov. de impuest.	Total entradas no prov. impuest.
8. <u>Haití</u>	1928/29	2.3	58.1	23.2	7.0	93.0	7.0
	1938/39	-	53.8	12.8	8.0	92.3	7.7
	1947/48	12.6	54.4	19.0	6.3	92.4	7.6
	1948/49	-	<u>68.6</u>	-	..	..	..
9. <u>Perú</u>	1928	6.6	28.7	6.6	35.2	83.6	16.4
	1938	-	21.4	7.8	35.4	75.0	25.0
	1947	17.4	9.7	21.0	19.2	70.5	29.5
	1948	20.2	6.0	16.9	19.7	66.9	33.1
10. <u>Venezuela</u>	1928/29	-	47.4	-	0.4	68.3	31.7
	1938/39	-	36.6	-	20.8	57.8	42.2
	1947/48	22.0	20.6	-	11.2	56.8	43.2
	1948/49	<u>24.4</u>	<u>17.5</u>	-	<u>9.6</u>	<u>51.8</u>	<u>48.2</u>
	1949/50	<u>25.9</u>	<u>16.6</u>	-	<u>10.2</u>	<u>53.0</u>	<u>47.0</u>
11. <u>Uruguay</u>	1928/29	-	<u>40.7</u>	-	27.1	89.0	11.0
	1938	-	..	-	-	..	..
	1947	5.0	30.4	-	25.4	..	..
	1948	5.6	22.0	-	33.2	..	..

Notas: Los datos relativos a las entradas se descomponen como sigue: La columna Renta, exceso de utilidades, etc., comprende el impuesto a la renta propiamente dicho, con tasa neta o gradual más los impuestos complementarios; los impuestos sobre exceso de utilidades, utilidades excepcionales y lucro del capital, y, en los países en que no existe un impuesto general a la renta, los impuestos sobre utilidades comerciales y otros semejantes a algunas rentas.

La columna Derechos aduaneros se subdivide en derechos de importación y de exportación. En la columna de importaciones se incluyen los derechos estadísticos, pero se excluye, en lo posible, el derecho de aduana.

La columna Consumo, Producción, Cifra de negocios, etc., comprende los impuestos a los artículos de consumo, a la producción, a las ventas, a la cifra de negocios, así como los impuestos de estampillas y transacciones. La columna Total de entradas provenientes de impuestos comprende los arriba mencionados más algunos impuestos varios. La columna Entradas no provenientes de impuestos incluye los ingresos de bienes nacionales, de empresas del gobierno, de la administración y todos los demás tipos de ingresos que no son impuestos. Se ha excluido en todos los casos el producto de empréstitos. Se incluyen los impuestos percibidos por el gobierno central en nombre de las provincias, municipalidades y entidades independientes. Las cifras subrayadas se basan solamente en cálculos

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

económico-sociales y a los planes de desarrollo económico que sustenta el gobierno. Muchos países han aprovechado la inflación para reducir considerablemente y, en algunos casos, para cancelar sus deudas en el extranjero. Esta medida habría sido más eficaz si el aumento de la deuda interna no hubiera excedido los límites requeridos por la operación, determinando un aumento del circulante. Sin embargo, el efecto de la liquidación de la deuda extranjera sobre el balance de pagos ha sido siempre favorable.

Debido a la inflación predominante, los gastos han permanecido a un alto nivel en la mayoría de los países. El aumento considerable de sus haberes en el extranjero y de sus entradas ha facilitado la realización de planes de desarrollo económico. Los ingresos llegan a su máximo en los años de postguerra, a causa, especialmente, de la inflación y de que se mantienen las elevadas contribuciones impuestas durante el conflicto. Con todo, no se ha llegado todavía al límite de la capacidad imponible para fines de producción.

Finalmente, es preciso destacar el hecho de que, con los modernos métodos de contabilidad gubernativa, se ha aceptado la distinción entre cuentas ordinarias y cuentas de inversión en los países con prácticas presupuestarias más adelantadas. Debido a que son muy pocos los países latinoamericanos que presentan sus presupuestos en esta forma 1/, casi ninguno de los estudios que se han hecho de sus finanzas públicas deja de señalar el desequilibrio crónico de sus presupuestos. Sin embargo, cuando los gastos de obras públicas se deducen del total (suponiendo que la cuenta de obras públicas es una cuenta de capital simplificada), la mayor parte de los déficits disminuye considerablemente, y aun se convierte en superávit. Así, es probable que el hecho de no utilizar métodos más

1/ Es decir, reconociendo la existencia de presupuestos ordinarios y extraordinarios, o de grupos separados de gastos, en los cuales los gastos ordinarios se cubren con las contribuciones, y el capital, con préstamos. Se trata de una simplificación de sistemas más complejos de contabilidad de capital e inversiones. Venezuela ha introducido recientemente esta distinción, y Ecuador y Haití consideran la posibilidad de adoptarla.

E/CN.12/164

Cap. XXVI

Pág. 18

Cuadro 4. Nivel de los gastos públicos en años escogidos (En tanto por ciento de la renta nacional calculada y de las

País	Año fiscal	<u>exportaciones)</u>				Total
		Servicio de la deuda pública	Defensa interna y externa	Gastos sociales	Obras públicas	
<u>A. En tanto por ciento de la renta nacional</u>						
1. <u>Argentina</u>	1928	2.1	1.8	1.9	1.6	10.7
	1938	2.1	2.9	2.8	2.5	14.4
	1947	1.4	4.9	3.4	2.7	16.3
	1948	1.2	6.5	3.5	6.0	21.6
2. <u>Brasil</u>	1930	2.7	2.0	0.9	2.4	10.2
	1938	2.2	3.2	0.6	2.8	10.6
	1947	1.3	4.6	1.1	2.3	14.1
	1948	..	<u>4.5</u>	<u>1.4</u>	<u>2.6</u>	<u>14.3</u>
	1949	..	<u>4.8</u>	<u>1.8</u>	<u>2.8</u>	<u>16.1</u>
3. <u>Chile</u>	1931	6.7	3.9	5.7	5.7	29.6
	1938	0.2	4.3	3.9	1.4	11.6
	1947	0.07	3.5	3.8	2.0	14.9
	1948	1.9	4.1	7.0	2.2	25.4
4. <u>México</u>	1928	1.1	3.3	1.1	..	9.7
	1938	1.3	1.6	1.9	1.8	10.0
	1948	<u>2.5</u>	<u>2.3</u>	<u>2.5</u>	<u>5.2</u>	<u>15.9</u>
<u>B. En tanto por ciento de las exportaciones</u>						
1. <u>Argentina</u>	1928	7.5	6.6	6.8	5.7	38.3
	1938	13.4	18.6	17.9	15.6	91.2
	1947	6.7	22.8	15.7	12.4	76.1
	1948	7.2	38.7	20.6	35.0	127.8
2. <u>Brasil</u>	1928	16.9	7.5	3.0	9.1	50.3
	1931	14.1	10.9	4.3	12.1	
	1938	19.5	28.3	5.2	24.4	92.9
	1947	5.7	20.0	4.8	10.0	61.7
	1948	..	22.6	7.4	13.1	72.3
1949	..	26.1	9.9	15.0	88.0	
3. <u>México</u>	1928	5.7	16.4	5.6	..	48.5
	1938	8.1	10.1	1.2	11.8	64.1
	1947	<u>11.9</u>	<u>14.1</u>	<u>15.6</u>	<u>27.8</u>	<u>83.8</u>
	1948	<u>13.9</u>	<u>12.6</u>	<u>14.1</u>	<u>28.8</u>	<u>88.8</u>

/4. Haití

Cuadro 4. Nivel de los gastos públicos en años escogidos (En tanto por ciento de la renta nacional calculada y de las exportaciones)

País	Año fiscal	Servicio de la deuda pública	Defensa interna y externa	Gastos sociales	Obras públicas	Total
4. <u>Haití</u>	1928/29	9.7	6.2	6.2	9.8	39.8
	1938/39	8.5	22.8	14.1	34.3	108.6
	1947/48	7.0	8.9	8.3	9.5	53.5
	1948/49	7.1	-	10.4	0.3	43.5
5. <u>Venezuela</u>	1928/29	2.6	4.7	2.5	8.4	40.6
	1938/39	-	6.7	8.1	13.4	64.6
	1947/48	0.3	4.4	12.6	22.7	57.8
	1948/49	0.06	4.9	0.7	14.6	58.7
6. <u>Colombia</u>	1928	3.7	7.6	5.3	..	87.1
	1938	9.0	13.2	8.3	12.5	64.1
	1947	9.4	14.0	9.1	21.1	85.4
	1948	10.0	14.6	7.9	18.3	81.3
7. <u>Ecuador</u>	1928	9.5	16.3	13.5	14.9	77.0
	1938	5.7	32.2	33.0	14.1	120.8
	1947	3.1	20.1	25.3	15.4	96.8
	1948	4.5	22.6	32.9	23.8	109.3
8. <u>Guatemala</u>	1928/29	10.7	10.7	7.1	..	57.1
	1938/39	22.2	11.1	11.1	..	77.8
	1947/48	1.9	7.7	.3	..	88.5
	1948/49		<u>12.0</u>	<u>22.0</u>	..	<u>94.0</u>
9. <u>El Salvador</u>	1928/29	18.3	10.2		6.1	55.1
	1938/39	3.7	14.8		7.4	63.0
	1947	3.0	6.0	2.0	4.0	51.0
10. <u>Perú</u>	1928	6.7	10.2	6.0	2.2	38.1
	1938	-	10.4	6.7	..	53.5
	1947	-	19.9	21.2	..	93.2
	1948	-	22.4	23.1	..	99.5
11. <u>Uruguay</u>	1928/29	15.8	8.8	13.0	1.0	58.4
	1938	17.7	16.7	23.9	5.2	94.8
	1947	10.4	13.5	32.6	4.3	116.6
	1948	7.2	..	..	..	129.6

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas. Para explicaciones, véase Apéndice I.

Cuadro 5. Nivel de las entradas públicas en años escogidos (En tanto por ciento de la renta nacional calculada y de las exportaciones)

País	Año fiscal	Renta, exceso de utilidades etc.	Derechos aduaneros	Consumo producción, etc.	Total en Entradas no prov. de impuest.	Total de entradas		
			Impor-tación	Expor-tación				
<u>A. En tanto por ciento de la renta nacional</u>								
1. <u>Argentina</u>	1928	-	4.0	0.3	1.8	7.2	1.2	8.4
	1938	1.4	3.7	-	4.7	10.7	2.8	13.5
	1947	4.9	2.0	-	4.3	10.5	6.2	16.7
	1948	5.3	1.4	-	4.2	9.8	6.5	16.3
2. <u>Brasil</u>	1930	0.2	2.7	-	2.3	5.4	1.6	7.0
	1938	0.6	2.4	-	2.4	5.8	2.9	8.7
	1947	4.1	2.0	-	6.2	12.3	2.3	14.6
	1948	<u>3.8</u>	<u>1.5</u>	-	<u>5.7</u>	<u>11.7</u>	<u>2.6</u>	<u>14.3</u>
	1949	<u>3.6</u>	<u>2.0</u>	-	<u>7.4</u>	<u>13.1</u>	<u>2.1</u>	<u>15.2</u>
3. <u>Chile</u>	1931	5.7	4.9	-	1.7	10.9	6.7	17.4
	1938	1.0	4.6	-	0.8	7.2	1.1	8.3
	1947	1.9	3.9	-	1.9	8.5	7.0	15.5
	1948	3.2	5.4	-	2.7	18.5	7.9	26.4
4. <u>México</u>	1928	0.5	2.8	0.2	2.0	5.6	2.1	7.7
	1938	1.0	2.1	0.6	3.3	8.3	1.7	10.0
	1948	<u>3.2</u>	<u>2.3</u>	<u>0.7</u>	<u>3.5</u>	<u>11.6</u>	<u>2.2</u>	<u>13.8</u>
<u>B. En tanto por ciento de las exportaciones</u>								
1. <u>Argentina</u>	1928	-	14.3	1.2	6.5	25.8	4.5	30.3
	1938	9.3	23.4	-	29.7	67.8	18.0	85.7
	1947	23.1	9.4	-	20.0	49.4	28.8	79.3
	1948	31.2	8.5	-	25.0	57.8	38.7	96.5
2. <u>Brasil</u>	1928	1.7	23.6	-	17.4	45.4	10.3	55.8
	1938	5.6	20.6	-	21.4	50.3	25.8	76.1
	1947	18.0	8.6	-	27.1	53.7	10.1	63.8
	1948	19.3	7.6	-	29.0	59.4	12.9	72.3
	1949	19.6	1.1	-	40.3	71.2	11.6	82.8
3. <u>México</u>	1928	3.2	18.6	1.7	13.0	36.8	13.9	50.7
	1938	4.1	10.9	3.3	17.0	43.5	8.8	52.3
	1947	<u>23.2</u>	<u>13.5</u>	<u>10.6</u>	<u>32.1</u>	<u>87.2</u>	<u>16.1</u>	<u>103.3</u>
	1948	<u>18.7</u>	<u>12.6</u>	<u>4.0</u>	<u>19.3</u>	<u>64.9</u>	<u>12.3</u>	<u>77.2</u>

E/CN.12/164

Cap. XXVI

Pág. 21

Cuadro 5. Nivel de las entradas públicas en años escogidos (En tanto por ciento de la renta nacional calculada y de las exportaciones)

País	Año fiscal	Renta, exceso de utilidades etc.	Derechos aduaneros	Consumo producción, etc.	Total en tradas prov. de impuest.	Entradas no prov. de impuest.	Total de entradas
			Impor- tación	Expor- tación			
4. <u>Haití</u>	1928/29	0.8	22.1	8.8	0.3	35.0	38.0
	1938/39	-	59.9	14.2	0.9	102.8	111.4
	1947/48	6.3	27.4	1.0	3.2	46.5	50.3
	1948/49	..	29.8		..	..	43.5
5. <u>Venezuela</u>	1928/29	..	18.0	-	0.2	26.0	38.0
	1938/39	.	22.3	-	12.7	35.2	61.0
	1947/48	1.4	13.0	-	7.1	35.9	63.2
	1948/49	13.7	9.8	-	4.5	29.2	56.3
6. <u>Colombia</u>	1928	2.2	30.8	-	3.0	39.1	57.1
	1938	9.7	21.5	0.7	10.4	50.0	60.4
	1947	22.1	15.5	0.2	8.2	59.6	68.8
	1948	20.1	11.6	0.1	8.9	53.1	63.1
7. <u>Guatemala</u>	1928/29	-	25.0	7.1	10.7	50.0	53.6
	1938/39	-	22.2	11.1	1.7	61.2	66.7
	1947/48	-	17.3	3.8	21.1	59.6	69.9
	1948/49	-	20.0	4.0	22.0	68.0	88.0
8. <u>El Salvador</u>	1928/29	-	28.5	6.1	12.2	4.9	55.1
	1938/39	3.7	33.3		11.1	48.2	63.0
	1947	3.0	19.0	20.0	11.0	43.0	53.0
9. <u>Perú</u>	1928	2.6	11.1	2.6	13.6	32.4	38.7
	1938	-	11.2	4.1	18.5	39.2	52.3
	1947	14.2	7.9	17.1	15.6	57.4	81.4
	1948	16.5	4.9	13.8	16.1	54.6	81.6
10. <u>Uruguay</u>	1928/29	-	23.8		15.8	52.4	58.4
	1933	-	..	..	..	..	97.9
	1947	7.3	44.8	..	37.3	..	147.2
	1948	7.2	28.5	..	43.0	..	129.6

Fuente: Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.

/modernos de

modernos de contabilidad haya tenido un efecto desfavorable sobre el crédito internacional de más de un país latinoamericano.

SECCION 2. CAMBIOS EN LA COMPOSICION Y EN EL NIVEL DE LAS ENTRADAS Y GASTOS PUBLICOS

Los Cuadros 2, 3, 4 y 5 muestran, desde diversos puntos de vista, la composición de las entradas y gastos que figuran en los presupuestos centrales de varios países latinoamericanos, así como el nivel de las entradas y de los gastos públicos en tanto por ciento de la renta nacional y de las exportaciones. 1/

Durante las dos décadas comprendidas en el presente estudio se observa la introducción de varias modificaciones importantes en el sistema de impuestos de los países latinoamericanos. Se trata, en general, de reformas aisladas; muy pocas veces, de un cambio completo del sistema fiscal.

El rasgo sobresaliente en la penúltima década fué la introducción del impuesto a la renta en muchos países, tendencia que continuó en la década siguiente en aquellos países que no habían adoptado dicho impuesto o que sólo imponían contribuciones parciales sobre las utilidades del comercio o de la industria. Durante la guerra, con motivo de las grandes ganancias y de la inflación, se introdujeron con éxito los impuestos sobre exceso de utilidades, grandes utilidades

1/ Es preciso hacer notar, sin embargo, que durante los veinte años que abarca el presente estudio, la importancia de los datos ha variado en cierta medida. Varias modificaciones fundamentales introducidas en las prácticas de contabilidad y en la presentación de los datos estadísticos sobre finanzas públicas, explican algunos de los cambios que revelan los cuadros.

y utilidades excepcionales. 1/

1/ En 1928, existía impuesto a la renta en siete de las veinte repúblicas latinoamericanas, y en dos, impuesto parcial a las ganancias comerciales. En 1938, once países habían adoptado el impuesto general a la renta y tres de ellos imponían contribución a ciertas utilidades. En 1950, quince países tienen impuesto a la renta, dos a las ganancias comerciales y uno al exceso de utilidades. Sólo en dos países no se impone ningún contribución a la renta o a las utilidades. En los siguientes países no había impuesto a la renta, o si lo había, éste era sólo parcial, en los años que se indican:

<u>1 9 2 8</u>		<u>1 9 3 8</u>		<u>1 9 5 0</u>
Argentina	Honduras	Cuba	(parcial)	Cuba (parcial)
Bolivia	Nicaragua	Rep. Dominicana		Guatemala (parcial)
Costa Rica	Panamá	Guatemala	(parcial)	Nicaragua
Cuba (parcial)	Paraguay	Haití	(parcial)	Panamá
Rep. Dominicana	Uruguay	Honduras		Uruguay (exceso de
Guatemala	Venezuela	Nicaragua		utilidades)
Haití (parcial)		Panamá		
		Uruguay		
		Venezuela		

Uruguay, que sólo tiene un impuesto sobre exceso de utilidades desde 1945, se ha empeñado en no introducir el impuesto a la renta por su política de atraer el capital extranjero y de estimular el ahorro y las inversiones dentro del país. Parte de esta política es la ausencia de impuesto a la renta y el impuesto sobre exceso de utilidades que afecta a un pequeño número de contribuyentes. Este último impuesto ha resultado fácil de administrar y muy productivo para el erario en épocas de inflación. Si se tiene en cuenta el hecho de que los grandes países inversionistas en el Uruguay son, fuera de la Argentina, los Estados y Gran Bretaña, es razonable creer que las ventajas derivadas de la falta de impuesto a la renta son más bien psicológicas, ya que la legislación argentina impone contribuciones solamente sobre las rentas y utilidades originadas en territorio argentino, y la legislación de los Estados Unidos acredita los impuestos pagados en el extranjero. Además, se dice que están casi terminadas las negociaciones de un acuerdo bilateral entre el Uruguay y los Estados Unidos para impedir la doble contribución.

/Las dificultades

Las dificultades administrativas que involucra el cobro de impuestos en países sub-desarrollados, fueron obviadas por procedimientos tales como su percepción en el punto de origen y su aplicación sólo a los grandes contribuyentes. De este modo se exime a una gran parte de la población activa, y la tarea administrativa resulta más fácil y menos costosa. El buen éxito del impuesto sobre exceso de utilidades revela que es posible, en regiones sub-desarrolladas, introducir contribuciones que hasta no hace mucho eran consideradas ineficaces a causa del predominio de la economía de subsistencia, del bajo nivel de las rentas y de la elevada proporción de las utilidades agrícolas, generalmente exentas de tales impuestos, así como, en alto grado, las rentas de los profesionales. El caso más notable ha sido el de Venezuela, donde el impuesto a la renta, establecido en 1942, producía en 1948 casi la cuarta parte del total de las contribuciones. Otro caso digno de mención es el de Argentina, país en el cual los ingresos por impuesto a la renta, a exceso de utilidades y a utilidades excepcionales alcanzaban a un tercio del total en 1948. Colombia, igualmente, obtuvo en 1948 un 32 por ciento del total de sus impuestos con la aplicación de contribuciones de este tipo.

El desarrollo del impuesto a la renta ha corrido parejas con la disminución de los ingresos por derechos de aduana durante este período. En los cuadros no se dan datos sobre los años de la guerra, de modo que las entradas aduaneras no aparecen influenciadas por los trastornos del comercio internacional durante el conflicto y la disminución consiguiente de los derechos de importación y exportación.

En toda la América Latina las importaciones están gravadas con derechos de aduana; las exportaciones, en cambio, sólo lo están en algunos países mineros tales como Chile, Perú y México, y las tarifas, así como el rendimiento, no son, en general, tan altos como en el caso de las importaciones. Algunos países tienen impuestos aduaneros directos, mientras que otros recurren a diferentes tipos de cambio para obtener fuentes de ingresos y efectos reguladores semejantes.

Los Cuadros 6 y 7 muestran la proporción de los derechos de exportación e importación sobre el valor total de las exportaciones y de las importaciones en años escogidos. Según el cuadro, la proporción más alta se registró en Haití en 1938, cuando el gobierno estableció derechos equivalentes a más de la mitad del valor total de las importaciones. Los cuadros revelan una tendencia general decreciente en casi todos los países durante el período en estudio.

Con todo, la tendencia hacia una disminución relativa de la capacidad de importar ha reducido la proporción de los derechos de importación e ingresos similares sobre el total de las entradas del gobierno. Además, en numerosos países latinoamericanos se ha introducido el control de las importaciones y de los cambios a fin de aumentar la cuota correspondiente a los artículos de primera necesidad a expensas de los no rigurosamente necesarios, restringiendo, con ello, las posibilidades de una tributación reguladora mediante las tarifas.

Con respecto a las exportaciones, la política tributaria de los gobiernos latinoamericanos ha sido diferente, debido a que el aumento de precio de ciertos artículos de exportación ha mostrado la conveniencia de elevar las tarifas. A fin de que la legislación pueda adaptarse rápidamente a las fluctuaciones de los precios, varios gobiernos han adoptado escalas móviles que permiten la aplicación automática de diferentes tarifas de exportación, que varían de acuerdo con los precios. Los puntos máximos del cuadro que se da a continuación reflejan esta tendencia; los gobiernos latinoamericanos han considerado que éste es uno de los métodos más convenientes para compartir utilidades con los exportadores.

Recientemente, varios gobiernos latinoamericanos han adoptado métodos más ingeniosos (diferentes tipos de cambio, como en Bolivia, Chile y Venezuela) que los derechos de aduana para sacar el mejor partido posible de su comercio de exportación. Así, algunos países han ampliado los tipos de ingresos que cubre el impuesto a la renta, han introducido impuestos sobre exceso de utilidades y, aún, suelen aprovechar el control de cambios como fuente de entradas. Puede decirse, en general, que en los países que gravan las exportaciones, las entradas por este capítulo

Cuadro 6. Tanto por ciento de los derechos de importación sobre el total de las importaciones en años escogidos

(En millones de la moneda del país respectivo)

País	Año	Derechos de importación	Total de las importaciones	Tanto por ciento
1. Argentina	1928	343	1.902	18,0
	1938	510	1.579	32,3
	1948	468	6.329	7,4
2. Brasil	1928	939	3.695	25,4
	1938	1.053	5.196	20,3
	1948	1.650	20.985	7,9
3. Colombia	1928	41	162	25,3
	1938	31	159	19,5
	1947	66	625	10,7
	1948	59	..	..
4. Rep. Dominicana	1928	5,3	27	19,6
	1938	2,8	10,9	24,8
	1947	6,9	53	12,9
5. Ecuador	1928	20	83	24,1
	1938	26	148	17,6
	1947	66	604	11,0
	1948	64	568 a/	11,2
6. El Salvador	1928	14	37,8	37,0
	1937/38	11	22,8	47,8
	1948	19,7	103,8	19,0
7. Guatemala	1928/29	7	30	23,3
	1938	4	21	19,0
	1947	9	57	15,8
	1948	10	..	..
8. Haití	1928	25	101	24,8
	1938	21	38	55,3
	1947	43	136	31,6
9. México	1928	110	358	30,7
	1938	91	494	18,4
	1948	327	2.951	11,1
10. Perú	1928	35	176	19,9
	1938	41	260	15,8
	1947	90	1.092	8,4
	1948	61	..	..
11. Venezuela	1928/29	109	417	26,1
	1938	162	312	51,9
	1948	417	2.296	18,2

a/ Solamente por el puerto de Guayaquil.

/Cuadro 7.

Cuadro 7. Tanto por ciento de los derechos de exportación sobre el total de las exportaciones en años escogidos
(En millones de la moneda del país respectivo)

País	Año	Derechos de exportación	Total de las exportaciones	Tanto por ciento
1. Argentina	1928	28,0	2.397	1,2
	1938	-	1.401	-
	1947	-	5.505	-
	1948	-	5.465	-
2. Brasil - vigentes sólo en algunos estados				
3. Chile - insignificantes; no existen en 1928 ni en 1938				
4. Colombia	1928	-	133	
	1938	1	144	0,7
	1947	1	427	0,3
	1948	1	507	0,2
5. Ecuador	1928	5,1	74	6,9
	1938	0,3	107	0,3
	1947	7,9	577	1,4
	1948	7,8	494	1,6
6. El Salvador	1928	3,2	49	6,5
	1938	-	27	-
	1947	7,2	100	7,2
	1948	9,0	..	..
7. Guatemala	1928	2	28	7,1
	1938	2	18	11,1
	1947	2	52	3,8
	1948	2	50	4,0
8. Haití	1928	10	113	8,8
	1938	5	35	14,3
	1947	15	157	9,6
	1948	..	154	..
9. México	1928	10	592	1,7
	1938	28	833	3,3
	1947	212	1.989	10,6
	1948	105	2.594	4,0
10. Perú	1928	8	315	2,5
	1938	15	342	4,4
	1947	195	1.003	19,4
	1948	173	1.056	16,4

Fuentes: Folletos sobre Finanzas públicas de la Liga de las Naciones; datos sobre finanzas públicas de las Naciones Unidas; Serie de estudios sobre las exportaciones, de la CEPAL.

/Se han reducido

se han reducido en relación con el total. México y el Perú constituyen la excepción; el monto de los derechos de exportación es mayor ahora que antes de la guerra, y superior a los ingresos provenientes de las importaciones.

En general, los diversos impuestos sobre los artículos de consumo, la producción, las ventas y transferencias y la cifra de negocios no han experimentado aumentos importantes desde 1928. Los gobiernos latinoamericanos se han dado cuenta de la necesidad de redistribuir las rentas por medio del sistema tributario, y se observa la tendencia a conceder una importancia secundaria a los impuestos indirectos.

Además, la importancia decreciente de los impuestos sobre artículos de consumo obedece al hecho de que las tasas han permanecido estacionarias, y aún han disminuído, mientras que las tasas de los nuevos impuestos sobre la renta y las utilidades han aumentado casi constantemente. Esto es lo que ha ocurrido en todos los países, a excepción del Brasil, donde los impuestos sobre el consumo aportaron la contribución más importante al erario en 1938 y en el período de postguerra, no sólo con respecto al total, sino también en relación con la renta nacional; de Guatemala, y del Uruguay, a causa de su conocida política de atraer la inversión de capitales.

Entre los nuevos tipos de tributos, son mucho más frecuentes los impuestos al consumo que el impuesto a las ventas y a la cifra de negocios. La economía de los países latinoamericanos, por su índole misma, hace más fácil gravar unos pocos artículos que imponer contribuciones más complejas. Otro rasgo característico de los ingresos gubernativos que ha adquirido una importancia cada vez mayor en este período es el gravamen a las actividades de la minería en forma de acciones o participaciones, o de impuestos sobre la producción, o bien, mediante el procedimiento, más refinado, de tipos de cambio múltiple. Por ejemplo, en Chile y en Venezuela (y, en menor grado, en otros países con industrias extractivas importantes) los ingresos derivados de

bienes nacionales 1/ abultan considerablemente el total de las entradas no provenientes de impuestos.

La relación entre el monto total de los impuestos y las entradas de otro origen es variable, porque éstas comprenden muchas fuentes imprevistas de ingresos, algunas de ellas esporádicas. Solamente en Argentina, Perú y Venezuela se observa, a través de los años, un aumento regular de las entradas de origen no tributario.

En la última década se ha sincronizado la legislación tributaria con planes de fomento económico, por temor a que el agotamiento de los recursos extractivos o la explotación de otras riquezas pueda perturbar el equilibrio, en alto grado inestable, de la economía de varios países latinoamericanos subordinados a la producción de unos pocos minerales. Por tal motivo, los países que se encuentran en este caso prefieren combinar la participación con los impuestos en las actividades mineras, con el fin de diversificar su economía.

Durante los diez años transcurridos entre 1923 y 1933, el cambio más importante en lo que a gastos se refiere consistió en una reducción apreciable del servicio de la deuda pública, y en un aumento relativamente importante de los gastos de defensa interna y externa. Lo primero se explica por las moratorias concedidas durante la crisis y por la consolidación ulterior de las deudas, en mejores condiciones para los deudores y, en general, con una reducción de la tasa de intereses. 2/

1/ En el caso de Guatemala, el gran aumento de los ingresos no tributarios que se observa desde 1947 se debe a la venta de los productos de las fincas del estado que eran de propiedad de extranjeros de los países enemigos y que fueron nacionalizadas durante la guerra.

2/ Chile, por ejemplo, declaró la moratoria en 1931 e ideó un plan para continuar parcialmente los pagos en 1935; después se encomendó el servicio de la deuda a una entidad autónoma para la cual se destinan impuestos especiales que, hasta 1948, no figuraban en el presupuesto central. Argentina hizo varias operaciones de conversión en el período de la crisis. México suspendió el servicio de la deuda en 1928, y ésta siguió aumentando, debido sobre todo a la acumulación de intereses. Venezuela redimió casi toda su deuda externa a fines de 1929-30, y su deuda interna a fines de 1935-36. Brasil suspendió el servicio de la deuda externa en 1931 e hizo la conversión en 1932. Uruguay suspendió el pago de 1932 a 1937. Perú lo suspendió en 1931, y reanudó parcialmente el pago de intereses en 1937. El Salvador suspendió sus pagos en 1932-33, y después, a raíz de la baja del precio del café, suspendió el servicio de la deuda externa en Enero de 1938. Y así por el estilo.

/Lo segundo,

Lo segundo, por la situación política nacional e internacional predominante en esa época.

Después de 1938, y a excepción del servicio de la deuda pública, que sigue declinando, no se puede decir que haya una tendencia común en la estructura presupuestaria de los países latinoamericanos. Aunque la mayoría de ellos han reducido drásticamente sus gastos de defensa, en algunos casos éstos han seguido aumentando después de la guerra. La iniciación de obras públicas de gran importancia, es también característica del período de postguerra; pero no ha afectado fundamentalmente la estructura de los presupuestos porque la mayor parte de dichas obras son financiadas por organismos o fondos que no figuran en el presupuesto central.

La resistencia del mercado monetario internacional a conceder préstamos a los gobiernos latinoamericanos, limitó estrechamente las posibilidades de obtener créditos en el extranjero. Por otra parte, dichos países comienzan a darse cuenta de la necesidad de considerar sus deudas en el exterior en relación con las perspectivas y posibles fluctuaciones de su balance de pago.

Los datos que se dan sobre el servicio de la deuda pública comprenden el pago de amortización e intereses. La inclusión de las amortizaciones, que en países tales como Argentina, Haití y Venezuela constituyen una elevada proporción de los pagos, exagera considerablemente el monto de los compromisos, ya que la amortización de la deuda pública no es un gasto en el verdadero sentido de la palabra; resulta, por otra parte, imposible deducirla del total por la falta de detalles con que se publican los datos en todos los países a que se refiere el presente estudio. Tampoco el pago de intereses puede considerarse del mismo modo que los gastos en bienes y servicios. El pago de intereses de la deuda externa supone una disminución de los haberes internacionales que favorece a instituciones o individuos en el extranjero. En el caso de la deuda interna, en cambio, el pago de intereses representa, generalmente, una transferencia en favor de los bancos o instituciones de seguro social que constituyen las principales fuentes de crédito interno accesibles a los gobiernos latinoamericanos.

Es de suponer que el pago de intereses de la deuda pública, por el hecho de ser una partida fija, no haya variado con el aumento de los precios común en todos los países latinoamericanos en la última década, y haya disminuído en proporción con el total de gastos. Esto es lo que, efectivamente, ocurrió en el caso de la deuda interna. Han aumentado, en cambio, las obligaciones originadas por la deuda externa, cuyo servicio ha debido continuarse a tipos de cambio menos favorables; aunque es posible que la reducción de las tasas de interés resultante de las operaciones de conversión haya compensado en parte dicho aumento. Durante el período en estudio, las operaciones de conversión de la deuda, que por primera vez en la historia económica de la América Latina, transformaron la deuda exterior en deuda interna, determinaron una disminución de la tasa de interés. Dichas operaciones fueron el resultado de dos factores principales: la acumulación de oro y de divisas, especialmente a consecuencia de la restricción del comercio internacional durante la guerra, y el desarrollo de sistemas de seguro social. Como el mercado interno de bonos no existe en casi ninguna de las repúblicas latinoamericanas, la fuente principal de empréstitos para el financiamiento de los gobiernos han sido las instituciones de seguro social, cuyos recursos han aumentado considerablemente con la extensión de sus beneficios a los trabajadores.

Puede decirse, en resumen que, considerando la composición de los gastos públicos, el servicio de la deuda representa, en general, una proporción cada vez más pequeña del total. El servicio de la deuda se redujo considerablemente, a comienzos de la penúltima década, como una consecuencia de la depresión; los cambios que se observan más tarde se deben principalmente: 1) a arreglos o liquidaciones de la deuda, tales como los que hizo el Brasil en 1943, o como el Convenio Mexicano de 1942, por el cual se redujo la deuda externa estableciendo la proporción de un dólar por un peso, y 2) a la acumulación de reservas relativamente importantes en moneda extranjera, que hicieron posible la nacionalización de la deuda argentina en 1937, 1943 y 1946, o la liquidación de su deuda externa por el gobierno de Venezuela alrededor de 1930, o el pago que de sus obligaciones en el extranjero han hecho más recientemente Haití, la

República Dominicana, Guatemala, El Salvador y otros países.

Los doce países considerados destinaron alrededor del 20 por ciento del total de sus gastos a la defensa interna y externa en 1928. Diez años más tarde destinaban un 21 por ciento para el mismo fin, y en los años 1947 y 1948 la proporción era de 17 y 21 por ciento, respectivamente. Sin embargo, considerando los países separadamente, las proporciones son menos uniformes, y las cifras citadas sólo muestran que, mientras algunos países han aumentado considerablemente sus gastos por este capítulo, otros, en cambio, los han reducido. La tendencia general entre 1928 y 1938 fué hacia un aumento relativo de estos gastos dentro del total, aumento que, en el Brasil fué de 14,4 a 30,5 por ciento, en Chile de 29,5 a 37,1 por ciento, y en Colombia de 8,7 a 20,4 por ciento. México constituye la excepción más importante: sus gastos de defensa bajaron de 33,8 a 15,8 por ciento entre los años mencionados. (Véase Cuadro 2).

Aunque los países latinoamericanos se convirtieron en beligerantes durante la última guerra, los efectos de esta circunstancia sobre el monto relativo de sus gastos de defensa no fueron muy notables. (Durante el conflicto sólo el Brasil tuvo un presupuesto especial de guerra, que alcanzó, aproximadamente, a 8.000 millones de cruzeiros en total entre 1943 y 1945). ^{1/} Así se explica que el aumento relativo de dichos gastos haya sido menor entre 1938 y 1947 que entre 1928 y 1938. En algunos casos, aún, pudo observarse una disminución relativa. La excepción principal a este respecto fué Argentina, cuyos gastos de defensa aumentaron de 19,8 por ciento del total de gastos en 1938, a 30,2 por ciento en 1947; pero han disminuído, desde esa fecha, a 23,8 por ciento del total de gastos calculados para 1950. Con todo, el hecho de que los cambios importantes que es posible observar a este respecto no estén cronológicamente relacionados con la guerra, indica que, en muchos países latinoamericanos, son consideraciones más bien de orden interno que de orden externo las que motivan los gastos de defensa.

^{1/} Estos gastos están incluidos en las cifras globales para el período comprendido entre 1928 y 1950.

E/CN.12/164

Cap. XXVI

Fág. 33

Los gastos sociales que aparecen en el cuadro incluyen, en algunos casos, los gastos de seguro social. Sin embargo, la tendencia general en los países latinoamericanos es a crear instituciones autónomas encargadas de la previsión social, sin incluir en los presupuestos más que la contribución del gobierno para dichos fines. En la medida en que los gastos por este capítulo son meras transferencias, su no inclusión en el presupuesto es un método perfectamente satisfactorio.

A excepción de Chile, hasta hace muy poco tiempo ningún otro país latinoamericano contaba con un sistema adecuado de seguro y previsión social. Los únicos empleados con derecho a pensión eran los funcionarios públicos y los miembros del personal docente, fuera de los militares, que siempre habían gozado de dicho privilegio. 1/

También, en los últimos años, Argentina, México y Perú han concedido subsidios importantes, que equivalen igualmente a transferencias de gastos, en forma de subvenciones a la producción o a ciertos artículos alimenticios. En la actualidad, su importancia ha decrecido mucho en la Argentina y en el Perú, países en los cuales sólo se conceden subsidios al trigo. En la mayoría de los casos, estos gastos han quedado fuera del presupuesto general sin aumentar indebidamente el monto de los desembolsos del gobierno.

Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, Venezuela y Uruguay han destinado sumas relativamente importantes para fines sociales, sin que ellas figuren siempre en el presupuesto nacional. 2/ Es un hecho, sin

1/ Es preciso mencionar el sistema, bastante difundido, de pensiones de gracia concedidas por diversas razones, sin que éstas fuesen necesariamente, algún servicio directo prestado al país por el beneficiado o por sus antecesores. Eran otorgadas generalmente por el congreso en forma más o menos arbitraria; pero el sistema está en vías de desaparecer.

2/ No hay que olvidar que el total de los gastos para fines sociales no corresponde exactamente a los desembolsos del gobierno central, sea que éstos figuren o no en el presupuesto. En las repúblicas federales, una de las responsabilidades más importantes de los gobiernos de los estados es la de sufragar los gastos de educación, salubridad y asistencia pública.

/embargo, que

embargo, que varios países latinoamericanos han aumentado constantemente sus gastos en educación, higiene y salud pública y otros servicios semejantes. Si se comparan los gastos para fines sociales con los gastos que exige el mantenimiento de las fuerzas armadas, la proporción de éstos sobre la renta nacional y sobre las exportaciones ha sido inferior a la de aquéllos, después de la guerra, en Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay. Además, los gastos para fines sociales representan una porción relativamente importante del total de egresos.

Las obras públicas reflejan sólo parcialmente el aspecto financiero de los planes de fomento. Entre 1923 y 1938, las partidas de obras públicas corresponden a los gastos tradicionales para caminos, transportes y edificación; pero, a partir de esta última fecha, se observan importantes cambios. Los gobiernos comienzan a preocuparse de financiar el desarrollo económico; pero, a fin de ajustar más fácilmente los nuevos gastos a las prácticas financieras consagradas, los planes de obras públicas quedan al margen del presupuesto central. Tal es el caso del Brasil, Chile, Cuba y Haití en la penúltima década. En la siguiente, y aun ahora, se aplica el mismo método para el financiamiento de las obras públicas en toda la América Latina, así como para las inversiones de fomento realizadas por intermedio de organismos independientes. La expansión de las obras públicas después de la guerra se debió, en parte, a la demanda contenida de servicios públicos, tales como energía y transportes, cuyo financiamiento depende en alto grado del gobierno.

SECCION 3. FENOMENOS RECIENTES EN EL CAMPO DE LAS FINANZAS PUBLICAS

Con muy pocas excepciones, ha habido un aumento de los impuestos de 1948 a 1950. Sin embargo, en líneas generales, los sistemas tributarios de los países latinoamericanos no han sufrido cambios de consideración. La tendencia, observada anteriormente, de recurrir cada vez más a aquellos impuestos que afectan en menor grado a los grupos de escasa renta, se acentúa en la actualidad, como lo comprueban no sólo el alza de las tasas del impuesto a la renta y al exceso de utilidades, sino también el hecho de que ciertos países hayan adoptado el impuesto global a la renta. Además, se han efectuado estudios para aplicar el impuesto

/global a la

global a la renta en países que no lo habían hecho antes. Las tasas del impuesto a la renta han sido aumentadas de acuerdo con el alza de los salarios y las utilidades. El propósito que se ha tenido en vista para elevar las tasas de otros impuestos ha sido, en general, el de obtener mayores ingresos para financiar mayores gastos, salvo en el caso de las tarifas aduaneras, que han sido revisadas, principalmente, con fines reguladores y de protección. El uso difundido del control de los cambios para restringir las importaciones tiene las mismas consecuencias que un aumento de los derechos de aduana.

Los casos de reducción de los impuestos han sido poco numerosos y esporádicos, e inspirados por el propósito de estimular la importación de ciertos artículos escasos o de importancia fundamental para la industria y la agricultura, o de aliviar la situación de ciertos grupos de contribuyentes permitiéndoles deducir cantidades mayores para el cómputo de la renta neta imponible.

Algunos cambios en la política tributaria han sido introducidos para complementar nuevas orientaciones de la política económica general. Se ha tratado, en general, de adaptar la política de gastos e impuestos a los cambios ocurridos en la producción y el comercio, y, en menor grado, de crear demanda para la mano de obra en las regiones amenazadas por la desocupación. En varios casos, las modificaciones han sido inspiradas solamente por razones de oportunismo.

Los principales cambios ocurridos en relación con los impuestos a la renta, al exceso de utilidades, a las utilidades excepcionales, al lucro del capital y otros semejantes, han sido los siguientes: La República Dominicana adoptó el impuesto global a la renta en Febrero de 1949. El Congreso de Honduras aprobó en Noviembre de 1949 la primera ley sobre impuesto a la renta dictada en el país, con tasas progresivas que llegan hasta el 15 por ciento y cuyo producto se destina a la construcción de carreteras. Haití, que sólo tenía un impuesto sobre utilidades comerciales, adoptó el impuesto global a la renta en 1948. En el Brasil ha habido un alza de las tasas de impuesto a la renta, tanto para los individuos como para las corporaciones. En México se observa un aumento de las tasas de impuesto a la renta y al

exceso de utilidades. Chile aumentó el impuesto a la renta, e introdujo, en 1947, una contribución extraordinaria de 20 por ciento sobre el cobre. Estas medidas, que forman parte de un vasto plan para combatir la inflación, han estado en vigor hasta la fecha. Venezuela aumentó su impuesto a la renta en 1948, a fin de asegurar al gobierno una participación de por lo menos 50 por ciento en las utilidades netas de las compañías petrolíferas. Colombia introdujo, en 1948, un impuesto especial sobre las rentas superiores a 24.000 pesos. La nueva ley de impuesto a la renta dictada en Paraguay en 1948 eliminó el sistema que existía anteriormente, en virtud del cual las empresas comerciales pagaban sus impuestos sobre la base de sus propias declaraciones, y lo reemplazó por un nuevo método basado en el volumen de negocios del contribuyente. En 1950 ha habido un alza de las tasas de impuesto a la renta para los grupos superior y medio, y una ligera reducción para los contribuyentes de ingresos más bajos. A consecuencias del terremoto de 1949, Ecuador impuso varias contribuciones, entre otras un impuesto adicional sobre la renta del capital. A fines de 1949, Argentina modificó el impuesto a la renta, tanto para los individuos como para las corporaciones, aumentando la tasa en un 20 por ciento más o menos, y en mayor proporción, la de utilidades excepcionales. Estas medidas tributarias fueron complementadas por otras tendientes a estimular las inversiones y la entrada de capitales. Así, por ejemplo, las utilidades no distribuidas dejan de estar sujetas a contribución desde el 1^o de Enero de 1950, y el impuesto sobre exceso de utilidades no se aplica a las nuevas inversiones de capital extranjero. En Guatemala se han hecho estudios preliminares para la introducción del impuesto global a la renta y el Congreso está discutiendo un proyecto de ley sobre el particular.

Entre las fuentes de ingresos de la América Latina, los derechos de aduana son los que han sufrido el mayor número de revisiones, destinadas a complementar las disposiciones del control de cambios y de los sistemas de licencias establecidos para restringir la importación de artículos no esenciales. En el caso del Brasil, todas las tarifas

/aduaneras se han

aduaneras se han modificado a contar de Agosto de 1948, a raíz de la adhesión de ese país al Acuerdo sobre Tarifas y Comercio, firmado en Ginebra en 1947. La reducción de tarifas ha sido muy poco frecuente. Por ejemplo, en 1949, el Ecuador dejó sin efecto el impuesto adicional - establecido en 1940 - de 50 por ciento sobre las importaciones provenientes de países con respecto de los cuales su balance de pagos era desfavorable. En otros países ha sido posible observar también algunas reducciones esporádicas.

El Salvador y Venezuela han aumentado sus tarifas con fines de protección. Argentina, Brasil, Haití, Perú, Nicaragua y México han concedido algunas exenciones para favorecer el desarrollo agrícola o industrial. En Chile se han adoptado medidas semejantes para aliviar la carestía de alimentos y combustibles, o para financiar, en parte, los aumentos de sueldos de los funcionarios. Las entradas no han sido la consideración principal en las revisiones de tarifas. En la mayoría de los casos, la finalidad que se ha tenido en vista parece haber sido el equilibrio del balance de pagos, y, frecuentemente, las modificaciones de los derechos de aduana han sido coordinadas con mayores o menores facilidades para obtener licencias de importación o autorizaciones de divisas. Los tipos de cambio preferentes se han utilizado ampliamente como barreras aduaneras o como medios de subvencionar la producción interna; su función como fuente de ingresos ha sido meramente subsidiaria. Varios países, entre ellos la República Dominicana, establecieron nuevos derechos de exportación o aumentaron los existentes sobre el cacao, el café y el azúcar, productos para los cuales se aplica una escala móvil desde Enero de 1950. En Haití fueron gravados el café y las bananas; El Salvador, México y Venezuela también impusieron derechos de exportación sobre el café, y Honduras los estableció sobre la madera.

Estos hechos indican que la mayoría de los países donde ha habido un alza importante en los precios de los principales artículos de exportación, han establecido rápidamente derechos de aduana encaminados a compartir las utilidades de exportadores y productores. Bolivia, que

/en 1949 había

en 1949 había concedido una reducción de impuestos y tipos de cambio más favorables a las empresas mineras a fin de aliviar sus dificultades financieras, tuvo que recurrir a nuevos impuestos sobre las exportaciones de estaño, a comienzos de 1950, debido a la insuficiencia de los ingresos fiscales. México es un caso único en lo que se refiere a derechos de exportación. En Agosto de 1948 estableció un nuevo impuesto de 15 por ciento sobre las exportaciones, como corolario de la devaluación del peso en 40 por ciento. Este impuesto se aplica a todos los artículos de exportación. Sin embargo, ante la evidencia de que se requería el beneficio total o parcial de la devaluación para mantener la exportación de ciertos artículos, el impuesto fué reducido o dejado enteramente sin efecto; se le mantiene sólo en aquellos casos en que su función es absorber las utilidades excepcionales que la devaluación ha permitido a algunos exportadores. Se temió, también, que su efecto inmediato fuese un aumento de los precios en el mercado interno. Por tal motivo, junto con compartir utilidades con los exportadores, el gobierno puede destinar las mayores entradas provenientes del impuesto sobre las exportaciones, a subvencionar la importación de maíz, manteca, trigo y harina que requieran las necesidades del país. La reducción del impuesto ocurrió durante el año de 1949 y comienzos de 1950. Se espera que sus utilidades disminuyan rápidamente en el curso de este año y, probablemente, desaparezcan en 1951.

Los numerosos tipos de impuesto a los artículos de consumo y a las transacciones han sufrido también algunos cambios a partir de 1948. El propósito primordial que se consideró al introducirlos fué su productividad tributaria. La tendencia decreciente que en ellos se manifiesta entre 1928 y 1948 no ha variado fundamentalmente. Se observa, sin embargo, un aumento general de algunos de estos impuestos, en especial, los que afectan a los artículos de lujo. Chile, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Brasil comenzaron a moverse en esta dirección en 1948, y fueron seguidos por Ecuador, Argentina, la República Dominicana y el Perú en 1949.

El tiempo transcurrido desde la adopción de dichas modificaciones y los datos de que se dispone, no permiten apreciar todavía sus efectos

/en términos

en términos absolutos y relativos.

La política de gastos de los gobiernos latinoamericanos ha seguido una tendencia común a partir de 1948. Se ha ampliado el campo de las actividades gubernativas, especialmente en lo que se refiere a desarrollo económico, salubridad y educación. También se observan aumentos considerables en los sueldos de los empleados públicos y de las fuerzas armadas, determinados casi exclusivamente por el alza en el costo de la vida. Por ejemplo, los sueldos de los empleados públicos han sido aumentados en Cuba (400 por ciento entre 1938 y 1948); en Chile, varias veces (una vez, 20 por ciento, en Febrero de 1949, y la última, 31,3 por ciento, en Marzo de 1950); en Honduras (25 por ciento); en Paraguay (20 por ciento; en Brasil (30 por ciento para los empleados públicos y las fuerzas armadas en 1949); en el Perú (donde, a fines de 1949, se aprobó un nuevo aumento sobre el de 20 por ciento previamente concedido). En otros países las fuerzas armadas han recibido diversos tipos de bonificaciones que significan un aumento de su renta efectiva.

En la segunda mitad de 1949 aparece una tendencia a reducir ciertos gastos, reflejada en la decisión de retardar el ritmo de obras ya iniciadas o de aplazar la realización de algunos proyectos. Aunque la reducción de gastos ha sido más drástica en los planes de obras públicas, que generalmente no figuran en el presupuesto del gobierno central, los presupuestos calculados para 1950 han sido más bien conservadores, de acuerdo con la tendencia arriba mencionada. Varios factores explican esta situación. Los planes para el desarrollo económico no siempre consideraron debidamente la disponibilidad de los factores de producción. Su carácter a largo plazo hacía imposible prever con exactitud el alza de los precios, especialmente de maquinarias y materiales importados. Además, varios países iniciaron la construcción de obras públicas en gran escala a fines de la guerra, cuando no había desocupación, con el resultado de que la demanda de mano de obra y materiales por parte del gobierno, en circunstancias en que ambos escaseaban, ahuyentó a los inversionistas privados. Finalmente, las reservas de oro y divisas acumuladas durante la guerra disminuyeron rápidamente en casi todos los

/países, debido,

países, debido, en primer lugar, al mayor volumen de las importaciones, y, en menor grado, a una tendencia desfavorable en las condiciones del comercio exterior. Los dos últimos años muestran una importante reducción de las importaciones por parte de los gobiernos, motivada por el deseo de utilizar las disponibilidades en el extranjero para la adquisición de artículos esenciales, tales como maquinaria para la agricultura y la industria y, en algunos países, productos alimenticios esenciales. Era inevitable que se retardara la ejecución de los planes gubernativos en la misma medida en que se restringía la prosperidad relativa que los hizo posibles.

El Plan Quinquenal Argentino, iniciado en 1947, para el cual se calculaba originalmente una inversión media de 1.300 millones de pesos al año, continúa a ritmo retardado, a causa, principalmente, de la política del gobierno de equilibrar el presupuesto, de la escasez de mano de obra y de la restricción de las importaciones de artículos esenciales. Así, desde Octubre de 1948, se tratan de ejecutar solamente las obras públicas autorizadas por el Consejo Económico Nacional. Esta medida obedece a tres finalidades: 1) realizar economías; 2) contribuir a la reducción de la tendencia inflacionista, y 3) permitir mayor disponibilidad de mano de obra, materiales y artículos en general, para satisfacer la demanda privada. El Consejo de Coordinación Interministerial seleccionó las obras más urgentes del Plan Quinquenal, o aquéllas cuya ejecución era esencial para el país. Ello permitió no sólo establecer un orden de prioridad, sino, también, las proporciones según las cuales debían invertirse los fondos asignados al Plan. 1/

En el Brasil, el Plan Salte (1949-1953), concebido para mejorar la salubridad, el abastecimiento de productos alimenticios, los medios de transporte y las fuentes de energía mediante un financiamiento

1/ El orden es el siguiente: habitación, 20 por ciento; agua potable, 5; obras hidráulicas, 20; transportes ferroviarios y fluviales, 25; hospitales, 5; escuelas, 5; combustibles, 10; carreteras, 4; puertos, 1,5; aeropuertos, 1; dragado de canales navegables, 2; telecomunicaciones, 1; edificios públicos, 1 por ciento.

E/CN.12/164

Cap. XXVI

Pág. 41

coordinado, consulta la inversión de 25 mil millones de cruzeiros distribuidos como sigue: 2.600 para salubridad; 3.700 para alimentos; 8.000 para transportes y 10.700 millones para el desarrollo de las fuentes de energía. El financiamiento del Plan prevé las siguientes fuentes de ingresos: un aumento de 40 por ciento de los derechos de aduana (3.000 millones); las sumas que en años anteriores habían sido destinadas a obras públicas (4.000 millones); un aumento en el rendimiento de los impuestos resultante de la realización del plan (1.700 millones); empréstitos basados en un 5 por ciento del valor de las exportaciones en los cinco años anteriores (4.800 millones); la utilización de todas las divisas del Banco del Brasil (1.800 millones), y préstamos garantizados por el producto de la venta de las reservas de café (1.500 millones). La diferencia será financiada por inversionistas particulares mediante empréstitos internos y externos respaldados por el gobierno. Se están concediendo créditos especiales para la adquisición de refinerías de petróleo, vagones-tanques y locomotoras, y de maquinaria para la producción de energía hidroeléctrica y la mecanización de la agricultura. La parte del plan relativa al desarrollo de energía progresa satisfactoriamente; el gobierno paga la importación de las maquinarias requeridas en monedas débiles. Los otros aspectos del plan han sufrido un retardo en relación con el desarrollo previsto, debido a que, aunque el plan debió haberse iniciado simultáneamente en 1949, sobre la base de la suma de más de 1.000 millones de cruzeiros que le fué asignada en el presupuesto, el Congreso prefirió discutir separadamente sus diversos aspectos en vez de aprobarlo en conjunto.

Varios otros países han restringido sus inversiones, a pesar de que no están empeñados en un plan general de obras públicas. Tal es el

/caso de Uruguay,

do de Uruguay, Chile y Panamá: 1/ El deseo de reducir el desequilibrio presupuestario en México, causado principalmente por los planes de desarrollo de los transportes y de la irrigación, indujo al gobierno a revisar cuidadosamente los diversos proyectos a fin de determinar su urgencia.

Hay, sin embargo, varias excepciones. Ecuador, por ejemplo, aprobó una emisión de bonos de 17,5 millones de sucres, junto con la suma de 20 millones de sucres ofrecida por las instituciones de seguro social, para ponerlos a disposición de la Corporación Ecuatoriana de Fomento. Haití consulta también gastos relativamente importantes para la construcción de carreteras y obras públicas, fuera de las cuantiosas sumas que ha invertido en la feria internacional de 1949-1950. A fines de 1949, Chile se preparaba para iniciar un plan de obras públicas destinado a absorber la cesantía producida en los centros mineros. Finalmente, Bolivia estableció, a fines de 1949, un impuesto de 3 por ciento sobre los dividendos de acciones cuyos portadores residen en el

1/ La Tercera Conferencia Agrícola Interamericana realizada en Caracas en 1944 invitó a los países latinoamericanos a elaborar planes agrarios para el desarrollo de la agricultura. Vale la pena mencionar los planes de Chile y Uruguay, de 1945 y 1947, respectivamente.

El Plan Agropecuario Nacional del Uruguay a/ estaba destinado a ser, en su especialidad, la contrapartida del Plan de Obras Públicas. Se hizo un intento para impulsar los dos planes simultáneamente. Los gastos ordinarios y de inversiones del plan agrícola ascendían a la suma de 17,5 millones de pesos uruguayos, y la concesión de créditos para la compra de maquinaria y otros gastos variables, a 58,8 millones de pesos uruguayos.

Ninguno de los dos planes pudo realizarse completamente debido a dificultades financieras. Igual cosa ocurrió con el plan de fomento agrícola en Chile.

El Plan Agrario de 1945 b/, destinado a orientar la agricultura chilena de acuerdo con las necesidades del país, consultaba la cantidad de 12.000 millones de pesos en gastos, aportaciones y créditos a cargo del gobierno.

a/ Plan Agropecuario Nacional, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Imprenta Nacional, Montevideo, 1947.

b/ Plan Agrario, Ministerio de Agricultura, República de Chile, Santiago, Mayo de 1945.

Cuadro 8. Empréstitos extranjeros a los países latinoamericanos
entre 1948 y 1950

(En millones de dólares)

Acreedor	Sumas autorizadas	Sumas pagadas (Hasta el 30 de Junio de 1949)
<u>1. Créditos del Banco Internacional 1/</u>		
a) Tracción Brasileira, con garantía del gobierno	75,0	14,9
b) Corporación de Fomento de Chile y ENDESA, con garantía del gobierno	13,5	
c) Corporación de Fomento de Chile con garantía del gobierno	2,5	1,5
d) Nacional Financiera, etc., de México con garantía del gobierno	24,1	0,2
e) Idem.	10,0	2,8
f) Proyecto de Río Lempa, de El Salvador con garantía del gobierno	12,5	
	<hr/>	
TOTAL	137,6	19,4
<u>2. Créditos del Banco de Exportación e Importación 2/</u>		
a) Operaciones de Enero a Junio de 1948	27,1	28,6
b) Operaciones de Julio a Diciembre de 1948	43,4	30,6
c) Operaciones de Enero a Junio de 1949	2,2	40,8
d) Operaciones de Julio a Diciembre de 1949	--	
	<hr/>	
TOTAL	72,7	100,0

Resumen

<u>1. Créditos del Banco Internacional en 1948 y 1949</u>	
a) autorizados	137,6
b) pagados	19,4
<u>2. Créditos del Banco de Exportación e Importación</u>	
a) autorizados	72,7
b) pagados 3/	100,0

1/ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Cuarto Informe Anual, 1948-1949, p. 44, y Banco Internacional, Despacho de Prensa 162.

2/ Banco de Exportación e Importación de Washington, VI a X Informe Semestral al Congreso correspondientes a 1948 y 1949.

3/ Las sumas pagadas corresponden no sólo a los créditos autorizados durante los años a que se refiere el cuadro, sino también a sumas retiradas a cuenta de empréstitos concedidos con anterioridad.

extranjero, destinado al financiamiento de obras públicas.

En el caso de planes financiados con empréstitos extranjeros no ha habido restricción de las actividades. Así, continúan sin contratiempo las obras de riego del valle de Saldaña, en Colombia, el desarrollo del Valle Artibonite, en Haití, y el plan de electrificación y la construcción de la planta de acero de Huachipato, en Chile. El Banco de Exportación e Importación de Washington y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento han sido las fuentes casi exclusivas de crédito extranjero durante los últimos tres años. El Cuadro 8 muestra los préstamos concedidos y las sumas entradas por estas dos instituciones a entidades y gobiernos latinoamericanos en 1948 y 1949.

a) Gastos ordinarios e inversiones

La distinción entre gastos ordinarios e inversiones se ha hecho indispensable para el análisis de los presupuestos de los países latinoamericanos que destinan recursos considerables para fines de desarrollo o de fomento. ^{1/} Un examen de los presupuestos correspondientes al último año fiscal arroja alguna luz sobre los objetivos de la política gubernativa. Un tercio de los gastos presupuestados de la República Dominicana corresponde a inversiones y a pago de la deuda; en Cuba, en cambio, casi dos tercios del total se destinan a sueldos y salarios, y sólo un 10 por ciento del saldo a inversiones y amortización de deudas. En los demás países, la proporción de los gastos ordinarios resulta abultada por las sumas que se destinan a la amortización de la deuda pública, cuyo detalle no es posible obtener.

El análisis de dichos presupuestos revela una descentralización de las actividades gubernativas. Aunque tradicionalmente la mayoría de los países latinoamericanos considera los presupuestos como simples

^{1/} En todo caso se subestima el monto de las inversiones, debido al hecho de que no se incluyen las sumas correspondientes a fondos especiales y a instituciones independientes. Esto se aplica particularmente a Chile, donde las inversiones de la Corporación de Fomento y de otros organismos, así como las que se hacen por "leyes especiales", generalmente financiadas con el producto de la venta de bonos, son extraordinariamente importantes.

Cuadro 9. Cálculo de los gastos ordinarios y de los gastos de inversiones de algunos países latinoamericanos en 1949 o 1950

(En tanto por ciento del total)

País	Año fiscal	Gastos ordinarios			Gastos de inversiones	Total
		Sueldos y salarios	Aprovisio- miento, arriendos, etc.	Otros gastos		
Argentina	a/ 1950	46,4	—36,2—		17,4	100
Brasil	b/ 1950	40,1	17,7	23,6	18,6	100
Chile	c/ 1950	40,5	18,4	32,2	8,9	100
Colombia	d/ 1948		—65,4—		34,6	100
Costa Rica	e/ 1949	16,4	5,6	37,6	40,3	100
Cuba	f/ 1949-50	63,4	15,4	11,2	10,0	100
República Dominicana	g/ 1949		—66,3—		33,7	100
Ecuador	h/ 1949		—85,4—		14,6	100

- Fuentes: a/ Boletín del Ministerio de Hacienda de la Nación, Octubre 22, 1949
 b/ Atos do Poder Legislativo, ley número 961, 8/XII/1949. Orca a Receita e Fixa a Despesa da Uniao para o exercicio de 1950, Diario Oficial, 12/XII/1949
 c/ Ley de Presupuesto de 1950
 d/ Public Finance Information Papers, Colombia. Naciones Unidas, 1950. Se refiere a cuentas cerradas.
 e/ Leyes de Presupuesto Ordinario (número 432) y Extraordinario (número 433) para el año de 1949. Alcance a la Gaceta número 69, de 27 de Marzo de 1949, Imprenta Nacional, San José, 1949.
 f/ Ley de Presupuestos de 1949 a 1950, Gaceta Oficial, Edición Extraordinaria número 10, 30 de Junio de 1949.
 g/ Presupuesto de la República Dominicana para el año 1949, Gaceta Oficial.
 h/ Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el año 1949.

/presupuesto de

presupuestos de sueldos, es decir, como una enumeración de las partidas que por tal capítulo debe desembolsar el gobierno, los que han sido analizados revelan que, junto a dichas partidas, se destinan sumas importantes a otros fines, tales como pensiones y otros fondos, aportaciones a las entidades autónomas, subsidios, etc.

Aun en los casos en que la proporción de los sueldos sobre el total es muy elevada, como en el presupuesto de Cuba para 1949-1950, el detalle de las partidas muestra que un tercio de los sueldos corresponde al personal de los servicios educacionales.

Es difícil determinar la situación de superávit o de déficit de los presupuestos latinoamericanos. Se dice que un presupuesto está equilibrado si, durante el año fiscal, los ingresos que incrementan los fondos utilizables sin aumentar las obligaciones del erario (es decir, impuestos, tarifas, participaciones, contribuciones, multas, etc., menos el producto de las ventas de bonos y las partidas transferibles), son exactamente iguales a los egresos por concepto de bienes y servicios únicamente. Una cuenta de capital, en la que constan los gastos de inversiones y las amortizaciones de la deuda pública, indica si han aumentado o disminuido el activo y el pasivo del estado. Sin embargo, los presupuestos son presentados en tal forma que, en general, es imposible determinar con alguna precisión si arrojan déficit o superávit. Por ejemplo, el presupuesto de Cuba para 1949-1950 presenta un superávit de 160.700 pesos en el presupuesto ordinario y un equilibrio en el extraordinario. Estudiando una por una las partidas que componen ambos presupuestos, ha sido posible aislar alrededor de 23,2 millones de pesos, de los cuales 2,9 corresponden a amortización de la deuda pública y el resto a inversiones de diversa índole. Dentro de las correctas técnicas presupuestarias, podría decirse sin vacilar que el presupuesto de Cuba para 1949-1950 arroja un superávit de 23,2 millones de pesos, ya que entre los ingresos no se incluyen sumas provenientes de empréstitos u otras partidas transferibles.

b) Reformas tributarias; su alcance y finalidades

Los problemas, originados por la guerra y la postguerra, a los cuales tuvieron que hacer frente los países latinoamericanos, encontraron a algunos de ellos con sistemas tributarios anticuados y sin preparación casi ninguna para resolver las nuevas situaciones. Las técnicas fiscales predominantes eran las establecidas en una época en la cual sus recursos dependían en alto grado del comercio de exportación y en que la economía mundial era muy diferente. Muchos países latinoamericanos, comprendiendo que las nuevas tendencias económicas exigían un sistema de impuestos más adecuado, implantaron en el curso de la penúltima década algunas reformas fiscales aisladas que alteraron la estructura de su sistema tributario.

En los últimos años, varios países se han dado a la tarea de revisar sus problemas tributarios. Las reformas consideradas en los últimos tres años han sido, en muchos casos, patrocinadas y, aún, estimuladas, por las Naciones Unidas y algunos de sus organismos especiales. Con o sin esta ayuda, en diez países latinoamericanos se realizan reformas tendientes a poner en práctica planes previamente estudiados para modernizar los sistemas de impuestos. Ultimamente, varios otros países han iniciado reformas semejantes. Todas ellas consultan una sincronización con los planes de desarrollo o con la política social y económica, generalmente de naturaleza anticíclica, que los gobiernos se proponen realizar.

En 1947 Venezuela inició una política de desarrollo económico y de diversificación de la producción, y comprendiendo al poco tiempo que su realización era incompatible con los marcos institucionales y la estructura administrativa existentes, comenzó una reforma general del sistema administrativo y tributario. 1/ Creó, en primer lugar, una Comisión Fiscal y Administrativa, estrechamente conectada con el Ministerio de Hacienda y asesorada por técnicos extranjeros, con la tarea de informar al gobierno sobre las revisiones y reformas necesarias.

1/ Pérez Guerrero, Manuel. La gestión político-administrativa de un Gobierno popular, Nueva York, 1949.

De este modo, se modificó el sistema tributario acentuando la importancia del impuesto a la renta como fuente de entradas. La Comisión, además, estudió una reforma para simplificar el impuesto de estampillas y una modificación de la nomenclatura aduanera. Se aumentaron algunas tarifas de importación para proteger la industria nacional, y se redujeron, o aún suprimieron, otras para bajar los precios de los artículos de primera necesidad y facilitar la importación de maquinaria y materiales. Se estudió, igualmente, una reforma de la administración de impuestos y de la Contraloría destinada a simplificar la percepción de las contribuciones, reducir la proporción de los que evaden su pago y acelerar los trámites de la oficina de Contabilidad.

Se modificó asimismo la técnica presupuestaria con la introducción de las cuentas ordinarias y de capital, que permiten a las autoridades determinar los gastos de inversiones y aplicar un presupuesto cíclico. Por la misma razón, se creó un fondo anticíclico cuyo activo se acumula durante la fase creciente para ser utilizado en la depresión.

La reforma culminó con la aceptación, por parte de las compañías de petróleo, de compartir la mitad de sus utilidades con el gobierno de Venezuela mediante una revisión del impuesto a la renta que se hizo en Noviembre de 1943. En esa fecha, alrededor del 65 por ciento del total de entradas del presupuesto provenía del petróleo, y se destinaba aproximadamente un 40 por ciento del total a inversiones de capital tales como obras portuarias, escuelas y hospitales. Además, la Corporación Venezolana de Fomento se consagraba a actividades de desarrollo económico mediante la instalación de modernas refinerías de azúcar, elevadores de granos, plantas de cemento, etc. Estaban además en estudio la electrificación de ciertas regiones y la producción de celulosa y de aluminio. Venezuela contribuyó también, en forma importante, a la creación de la Flota Gran Colombiana, junto con Colombia y Ecuador.

La reforma fiscal argentina está contenida en el Plan de Gobierno del Ministerio de Hacienda (1947-1951).^{1/} Es de índole general y

^{1/} Plan de Gobierno, Ministerio de Hacienda de la Nación, Estudio Analítico. Impreso por la Dirección General de Suministros del Estado.

comprende, entre otras cosas, una modificación del sistema de impuestos del país y una reforma de las técnicas presupuestarias y de contabilidad.

La nueva política de impuestos tiene finalidades sociales, económicas y fiscales. Aspira a lograr una mejor distribución de las cargas acentuando la consideración de los principios de equidad, capacidad de pago y universalidad. Las tarifas aduaneras se usan para proteger la industria nacional, estimular la edificación, la pequeña propiedad agrícola y el consumo de productos farmacéuticos. Entre los objetivos económicos, se procura lograr la adaptación del sistema tributario a las actividades del comercio y de la industria, así como aminorar los efectos de los ciclos económicos estimulando las inversiones y las reinversiones. La reforma de la administración de impuestos tiene por objeto asegurar una mayor eficacia en la recaudación y reducir las evasiones. Se tiende a unificar las exacciones y las tasas a fin de aumentar la recaudación disminuyendo sus costos. También se trata de coordinar el sistema tributario en sus diversos grados, nacional, provincial y municipal, a fin de unificar los aspectos relativos a exacción, percepción y control de los impuestos, y de tomar las medidas necesarias para evitar la contribución múltiple dentro del país. Finalmente, se estudia también la modernización de los reglamentos de aduanas y de puertos, y la revisión y codificación de las disposiciones relativas a importación y exportación.

A comienzos de 1950, se habían adoptado varias de las revisiones y reformas propuestas, entre ellas la nueva ley de contabilidad gubernativa, la uniformización de las técnicas presupuestarias, algunas medidas para dar mayor unidad al presupuesto, la reforma de la administración de impuestos y varias disposiciones tendientes, sobre todo, a aumentar la recaudación de los impuestos a la renta y a las utilidades.

También se intentan reformas en países tales como Guatemala, 1/

1/ Fiscal Problems, Guatemala 1938-1948. Estudio mimeografiado hecho por la División Fiscal de las Naciones Unidas, 1949.

que presentan sus entradas públicas en forma satisfactoria, pero en los que comienza a observarse una tendencia hacia la inversión de fondos para fines de desarrollo económico. Se reconoce en este país que el anticuado régimen tributario en vigencia impone un gravamen muy oneroso sobre los grupos de escasa renta, y se estudia una modernización del sistema encaminada a aliviar la carga que recae sobre éstos. Guatemala encomendó a una comisión de técnicos la tarea de redactar un proyecto de ley de impuestos a la renta, tomando en cuenta las conclusiones de estudios anteriores. Dicha Comisión procedió a una revisión total del régimen tributario y de los métodos empleados para el cálculo de los presupuestos y la contabilidad del gobierno. En 1949, las Naciones Unidas, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York y el Fondo Monetario Internacional se ocupaban en estudiar el sistema fiscal de Guatemala.

En 1947 y 1948, El Salvador solicitó la ayuda de técnicos del Banco de la Reserva Federal de Nueva York para la reforma de su política tributaria. Aunque el sistema de impuestos es satisfactorio en general, desde hacía tiempo se observaba una disminución de los ingresos públicos debida a incumplimiento de la legislación existente y a deficiencias administrativas. Los especialistas contratados hicieron un estudio exhaustivo. ^{1/} A fines de 1949, el nuevo gobierno salvadoreño contrató los servicios de una firma norteamericana para realizar un estudio del sistema tributario y de su administración, a fin de introducir las reformas pertinentes.

A mediados de 1949, Bolivia, empeñada en obtener mayores ingresos, elevó los aranceles aduaneros. Luego dejó la medida sin efecto y designó una comisión encargada de revisar toda la escala de tarifas. Las serias dificultades que creó la baja del estaño, cuyas exportaciones representan más del 50 por ciento del presupuesto nacional, obligaron al gobierno a tomar algunas medidas. En Agosto de 1949 se designó una Comisión del Congreso encargada de estudiar la reforma de los impuestos, y que recomendó la designación de un nuevo comité para el estudio de una

^{1/} H. Wallich, J.H. Adler y otros. The Economics of Public Finance in El Salvador, Survey and Evaluation. Estudio mecanografiado, Abril de 1949.

reforma total del sistema tributario. En esa misma fecha se solicitó la ayuda técnica de una misión de las Naciones Unidas, la cual fué enviada a fines del mismo año, para realizar los estudios preliminares. El sistema tributario, que comprende más de dos mil impuestos diferentes, necesita una simplificación radical. La evasión del impuesto a la renta es un fenómeno que nadie ignora. Se requiere una reorganización completa de la administración tributaria. El estudio de los problemas fiscales de Bolivia y las recomendaciones correspondientes formarán parte de un estudio más amplio de varios aspectos del desarrollo económico del país y de sus problemas sociales.

El sistema tributario de Haití ^{1/} fué estudiado en 1948 por una misión de las Naciones Unidas como parte de un trabajo más amplio. El informe de la misión, publicado en 1949, contiene sugerencias y recomendaciones para la reforma de un régimen que ya no se adapta a las nuevas características de la política y de la economía.

En Chile, donde la baja de los precios del cobre y del salitre se refleja inmediatamente en las entradas públicas, (en 1949, alrededor de un 20 por ciento de los ingresos calculados en el presupuesto provenían del cobre), el gobierno solicitó también la ayuda de técnicos de las Naciones Unidas en cuestiones de impuestos, como parte de una revisión más amplia de su política económica y de los problemas de salarios, precios y estabilización, desde el punto de vista de las necesidades del desarrollo económico. Los primeros técnicos fueron enviados a Chile a fines de 1948 y a comienzos de 1949.

También ha solicitado ayuda técnica en el campo de las finanzas públicas el Ecuador. Ante la evidencia de que la realización de una reforma tributaria requiere una administración eficaz, se ha pedido la ayuda de especialistas en administración pública, reorganización de aduanas y organización de presupuestos. Una misión de seis asesores permaneció en el Ecuador durante casi todo el año 1949.

^{1/} Mission to Haiti, Naciones Unidas, 1949.

Los proyectos de reforma arriba mencionados abarcan el conjunto de las finanzas públicas de los países respectivos y aunque en todos existe el propósito de obtener mayores entradas, en muchos casos no ha sido ésta su principal finalidad.

En otros países se han realizado o están en vías de realizarse, reformas parciales del sistema tributario. En México las autoridades financieras han comprendido desde hace algún tiempo la necesidad de simplificar y descentralizar el sistema de impuestos, y de reformar los métodos de contabilidad. México satisfizo en parte la necesidad de mayores entradas, con el impuesto de 15 por ciento sobre las exportaciones y mediante algunas medidas para hacer más eficaz la administración tributaria. Además, la eliminación, en 1948, de varios impuestos sobre daños y perjuicios, que fueron substituidos por impuestos generales al consumo y a la producción, contribuyó a modernizar el sistema tributario. Los especialistas mexicanos consideran que una reforma total del sistema en vigencia produciría un aumento considerable de los ingresos y aliviaría la carga, relativamente desproporcionada, con que los grupos de escasos ingresos contribuyen al financiamiento de los planes de desarrollo económico y del sistema de seguro social.

Chile inició, en 1949, una reforma del presupuesto tendiente a darle mayor unidad. En Julio de 1949, Cuba adoptó procedimientos presupuestarios más modernos. A fines de 1949, Perú solicitó los servicios de un técnico norteamericano en cuestiones fiscales y monetarias. Por último, la República Dominicana acaba de designar a una comisión para que estudie el funcionamiento de su sistema aduanero.

APENDICE I1. Cifras sobre Finanzas Públicas

Argentina: Los datos sobre ingresos, egresos y deuda pública han sido tomados de El Ajuste de los resultados financieros, Buenos Aires, 1938. El desajuste entre ingresos y gastos, de Public Finances 1928/37, Argentina, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. Las cifras de 1938 a 1947 inclusive, de Public Finance Data 1938/47, Documento E/CN.8/31/Anexo 9. Las cifras correspondientes a 1948, del Mensaje del Poder Ejecutivo e Informe del Ministerio de Hacienda de la Nación referentes a la Cuenta de inversión del Ejercicio de 1948. Los cálculos para 1949, del Boletín del Ministerio de Hacienda, 30 de Octubre de 1948, a partir de la página 2280. Las modificaciones introducidas en estas cifras por el Congreso, del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 30 de Junio de 1949, Buenos Aires. Los cálculos para 1950, del Boletín del Ministerio de Hacienda, 22 de Octubre de 1949 y 5 de Noviembre de 1949. Las cifras sobre la Deuda Pública, de Public Debt 1914-1947, Naciones Unidas, 1948. Estos datos se refieren solamente al presupuesto del gobierno central, más las cuentas especiales. Se ha añadido la participación que las provincias, municipalidades y organismos independientes han tenido en los impuestos percibidos por el gobierno federal. En los gastos figura la amortización de la deuda pública, debido a que los datos sobre el servicio de esta última, incluyen el pago de amortizaciones e intereses.

Bolivia.: Las cifras para el período de 1928 a 1936 están tomadas de Public Finances 1928-37. Bolivia. Los ingresos de 1936 a 1940, de Tasas e impuestos sobre la industria minera en Bolivia, Banco de Crédito Minero, La Paz, 1941, con excepción del año 1938, el que se tomó de la respuesta del Banco Central de Bolivia al cuestionario de la División

/Fiscal.

Fiscal. Los cálculos de gastos para 1948 fueron publicados por el Foreign Commerce Yearbook Series, International Reference Sheet, Bolivia, página 3. Los ingresos para 1948 son cifras corregidas tomadas de la Revista Mensual publicada por la Dirección General de Estadística y Censos, Cuadro 1, Estadística Financiera. Los cálculos de gastos para 1949, de Foreign Commerce Weekly, 13 de Junio de 1949.

Brasil:

Las cifras de 1928 a 1935 están tomadas de Public Finances 1928 - 1937, Brasil, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. Las cifras de 1935 a 1946, de Public Finance Data, 1936-1949, Documento E/CN.8/31/Anexo 25. Las cifras de 1947 a 1950, de Conjuntura Económica, Diciembre de 1949, página 24. Las cifras sobre la deuda pública entre 1943 y 1947, de Balancos Gerais da Uniao, correspondientes a 1947, y también de Public Debt 1914/47, Naciones Unidas, 1948. Los cálculos para 1950, de Atos do Poder Legislativo, ley número 961, de 8 de Diciembre de 1949, Diario Oficial, 12 de Diciembre de 1949. En los gastos figura siempre la amortización de la deuda pública, en vista de que en las partidas de gastos del Ministerio de Finanzas se incluye su servicio, el que comprende amortización e intereses. Se han incluido asimismo en las cifras, los dos planes de obras públicas de 1939 a 1943 el uno, y de 1944 a 1947 el otro. También se incluye el presupuesto especial de guerra, que abarca los años 1943 a 1945. No figuran cifras de los organismos independientes.

Chile:

Las cifras de 1928 a 1936 se han tomado de Public Finances 1928-1937, Chile, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. Las cifras de 1937 a 1946, de Public Finance Data, Documento E/CN.8/31/Anexo 12. Las de 1947 y 1948, de Memoria de la Contraloría, correspondiente a 1947 y 1948. Las cifras de 1949 y 1950, de los presupuestos aprobados. En el análisis se considera tanto el presupuesto ordinario

como el extraordinario, así como los ingresos y egresos de leyes especiales. En la partida de ingresos para 1943 se incluyen 389 millones de pesos del impuesto destinado a la reducción del déficit. En la de egresos para 1946 figuran 225 millones de pesos que representan avances de la Tesorería General de la República. No se han incluido las instituciones autónomas.

Colombia: Las cifras de 1928 a 1936, tomadas de Public Finances 1928-1937, Colombia, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938, incluyen los presupuestos ordinario y extraordinario. Las cifras de 1937 a 1949 se han tomado de Public Finance Information Paper, Colombia, documento ST/ECA/SER,A/2, que abarca los presupuestos ordinario y extraordinario, las cuentas especiales y los gastos extra-presupuestarios.

Costa Rica: Las cifras de 1928 a 1937 se han tomado de Public Finances 1928-1937, Costa Rica. Las de 1938 a 1946, de Public Finance Data 1938-1948, Documento E/CN.8/31/Anexo 23. Los cálculos para 1949, de Alcance a la Gaceta, Diario Oficial número 69, de 27 de Marzo de 1949. Las cifras de 1946 a 1948, del Resumen Estadístico Mensual, Banco Nacional de Costa Rica, Septiembre de 1949. Están incluidos los presupuestos ordinario y extraordinario.

Cuba: Las cifras de 1928 a 1936 se han tomado de Public Finances 1928-1937, Cuba. Las de 1937-1941, 1947 y 1948, de Cuba Económica y Financiera, Abril de 1949, página 27. Los cálculos del presupuesto para 1949-1950, de la Ley de Presupuesto de 1949 a 1950, Gaceta Oficial, Edición Extraordinaria número 10, de 30 de Junio de 1949. En 1949, se modificó el año fiscal, que hasta la fecha había coincidido con el año calendario, haciéndolo comenzar el 1º de Julio y terminar el 30 de Junio. Los cálculos, por lo tanto, se refieren al año fiscal comprendido entre el 1º de Julio de 1949 y el 30 de Junio de 1950. En los años
/1928/29 a

1928/29 a 1933/34, junto al presupuesto general se incluyen el Fondo de Obras Públicas y otros fondos especiales. Los ingresos de los años 1947 y 1948 comprenden los impuestos creados por leyes especiales, pero el Fondo Especial de Obras Públicas no figura por haberse calculado según el año calendario.

República
Dominicana:

Las cifras de 1928 a 1936 se han tomado de Public Finances 1928-1937, Dominican Republic. Las de 1937 a 1948, de la respuesta del Banco Central de la República Dominicana al cuestionario de la División Fiscal. Los cálculos para 1949, de la ley del presupuesto, Presupuesto de Ingreso y ley de gastos públicos, Gaceta Oficial. El monto de los empréstitos se ha eliminado de la partida de ingresos; no se ha excluido, en cambio, el servicio de la deuda, (que en los años de 1946, 1947 y 1948 se elevó a 2,2, 6,2 y 20,5 millones de pesos respectivamente), en razón a que tal exclusión no puede hacerse en la mayoría de los demás países.

Ecuador:

Las cifras de 1928 a 1937 se han tomado de Public Finance 1928-1937, Ecuador. Las de 1938 a 1949, de Public Finance Data. Se han excluido las entradas y gastos de cuentas especiales y presupuestos extraordinarios en los años 1932 a 1948. En los cálculos para 1949 no se consideran las cuentas especiales.

El Salvador:

Las cifras de 1928/29 a 1936/37 se han tomado de Public Finance 1928-1937, El Salvador. En ellas se incluye en el Fondo General y el Fondo Especial. Las cifras de 1937/38 se tomaron de Public Finance Data. El año 1939 figura sólo con seis meses debido a que en dicho año hubo un cambio en el año fiscal, el que, de 1928 a 1939, se extendía entre el 1^o de Julio y el 30 de Junio, en tanto que en ese último año figuran solamente los meses de Julio a Diciembre. Para

/los años

los años siguientes, el año fiscal coincide con el año calendario.

- Guatemala: Las cifras de 1928/29 a 1937/38 se tomaron de Public Finance 1928-1937, Guatemala. De 1938/39 a 1949/50 se utilizan las cifras facilitadas por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala.
- Haití: Las cifras de 1928/29 a 1935/36 se han tomado de Public Finance 1928-1937, Haití. Las de 1936/37 a 1948/49 se tomaron del Capítulo sobre Finanzas Públicas, Mission to Haití, Lake Success, 1949. En los años 1937/38 a 1942/43 se incluye el Presupuesto de Obras Públicas.
- Honduras: Las cifras de 1928/29 a 1938/39 se han tomado de Public Finance 1928-1937, Honduras, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. Las de 1941/42 a 1946/47, del Informe de Hacienda, Crédito Público y Comercio. Las cifras de 1947/48 y 1949/50, del Presupuesto General de Egresos e Ingresos de dichos años.
- México: Las cifras de 1928 a 1937 se han tomado de Public Finance 1928-1937, México, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. De 1938 a 1946, de Public Finance Data, 1938-1948, Documento E/CN.3/31 Anexo 17. Los cálculos para los años 1947, 1948 y 1949 han sido facilitados por la Dirección de Estadísticas de México. La Deuda Pública de 1928 a 1947, de Public Debt 1914-1947, Naciones Unidas, 1948. La de 1948, del "Informe que rinde al Honorable Congreso de la Unión el Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán", México 1948, página 56.
- Nicaragua: Las cifras de 1929/30 a 1937/38 se tomaron de Public Finance 1928-1937, Nicaragua, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. Las de 1944/45 a 1946/47, del Anuario Estadístico de la República de Nicaragua, publicado por la Dirección de Estadística, Nicaragua, 1945. El Presupuesto General, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público,
- /Nicaragua,

Nicaragua, se ha utilizado para 1948-49.

- Panamá: Las cifras de 1927/29 a 1936 se tomaron de Public Finance 1928-1937, Panamá, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. Los gastos de 1945 a 1947 de Estadística Panameña, Enero 1947, Hacienda Pública, Panamá. Los cálculos para 1949, de la Ley del Presupuesto.
- Paraguay: Las cifras de 1928 a 1937 (en millones de pesos paraguayos), se han tomado de Public Finance 1928-1937, Paraguay, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. Las cifras correspondientes a los años de 1941 a 1948 fueron facilitadas por el Banco del Paraguay, División de Investigaciones Económicas, publicadas también por el Boletín Estadístico. Desde 1941 las cifras figuran en millones de guaraníes, la nueva moneda adoptada.
- Perú: Las cifras de 1928 a 1937 se han tomado de Public Finance 1928-1937, Perú. Las de 1945 a 1948, del Boletín del Banco Central de Reserva del Perú, Junio de 1949, y también de La Renta Nacional del Perú, 1942-1947, Banco Central de Reserva del Perú, 1949.
- Uruguay: Las cifras de 1928 a 1934 se han tomado de Public Finance 1928-1937, Uruguay, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. Las cifras de 1935 a 1948 han sido facilitadas por la Contaduría General de la Nación, Montevideo.
- Venezuela: Las cifras de 1928/29 a 1935/36 se han tomado de Public Finance 1928-1937, Venezuela, Sociedad de las Naciones, Ginebra, 1938. De 1936/37 a 1946/47, de Public Finance Data, Documento E/CN.8/31/Anexo 14. Las del año 1947/48, del Boletín Informativo del Ministerio de Hacienda, Junio-Julio de 1948. Los ingresos y egresos de 1948/49 y 1949/50, de Cuadernos de Información Económica Venezolana, Corporación Venezolana de Fomento, Caracas, 1949, y de la Revista de Hacienda, Julio de 1949

2. Cifras sobre Renta Nacional

- Argentina: División de Investigaciones de la Comisión Económica para América Latina.
- Brasil: Los cálculos de 1930 a 1937 proceden de los estudios de los señores Bulhoes y Simonsen y del Banco del Brasil. Loreto Domínguez, Latin American Income Estimates, artículo publicado en "Conference on Research in Income and Wealth", volumen 10, página 183. Los cálculos de 1938 a 1944 proceden del Conselho Nacional da Confederação Nacional da Industria, Sugestoes para una politica económica Panamericana, 1948. Los años 1944 y 1945 están calculados según el total de la renta nacional, con datos de Estatísticas da Renta Nacional, 1938/47, página 128. Las cifras de 1945 a 1947 proceden de cálculos del Departamento de Economía Industrial y las de 1948 y 1949, de cálculos publicados en Proposta Orcamentaria da Uniao para Exercício de 1950, páginas VII y VIII. Todas las cifras de 1945 se han tomado de Efeitos das Desvalorizações Cambiais, Departamento de Economía Industrial, Noviembre de 1949, página 24.
- Chile: De 1931 a 1947, División de Investigaciones de la Comisión Económica para América Latina. Las cifras para 1948, de la Corporación de Fomento de la Producción.
- México: Las cifras de 1929 a 1938 están tomadas de Ingreso Nacional y Nivel de Vida, Banco de México, informe escrito a máquina para conocimiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Las cifras de 1938 a 1946 proceden de National Income Statistics, Naciones Unidas, página 68. Los cálculos para 1948, según la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, asciende a 2.541 millones de dólares, convertidos en pesos mexicanos al cambio de 5,7 pesos por dólar.

Notas al cuadro: "Estimación de Gastos corrientes e Inversiones"

- Argentina: En el total figuran 750 millones de pesos que deben ser deducidos por economías, aunque no hay indicios de cómo esas economías son distribuidas entre las diferentes partidas del presupuesto.
- Brasil: En otros gastos corrientes se incluyen 1.155 millones de cruzeiros del Servicio de la Deuda Pública, comprendiendo intereses y amortizaciones. Cantidades importantes del resto corresponden a contribuciones gubernativas a diferentes Fondos, Instituciones, etc. Del total se excluyen las transferencias de fondos recaudados a nombre de los gobiernos locales, así como los reembolsos de impuestos.
- Chile: En otros gastos se incluye 20,2 del Servicio de la Deuda Pública.
- Costa Rica: En otros gastos figura la amortización de la deuda normal, pero se excluye el pago de la deuda flotante del gobierno anterior según el presupuesto extraordinario.
- Ecuador: Los gastos corrientes incluyen la amortización de la deuda.

APENDICE IIMemoria sobre Instituciones autónomas

Las instituciones autónomas comienzan a desarrollarse entre 1930 y 1940. Tradicionalmente, los gobiernos se han hecho cargo de la administración de correos y de ciertos servicios de utilidad pública, pero el campo de sus actividades se ha visto limitado por las doctrinas del "laissez faire". Los inmensos trastornos de la economía, durante la depresión, los indujeron a abarcar más y más actividades. Posteriormente, el afán de desarrollo económico de los países impulsó más aún la creación de dichos organismos, especialmente durante los períodos de la guerra y de la postguerra. En ciertos casos, sus presupuestos conjuntos han superado incluso el presupuesto del gobierno central.

Con el propósito de presentar las cifras completas de las finanzas públicas, la División Fiscal convino con el Fondo Monetario Internacional en que, para lograr información íntegra acerca de las actividades financieras gubernamentales, deberían abarcarse en el examen correspondiente las entradas brutas de todos los organismos autónomos, a excepción de aquellos cuyo principal objeto consista en operaciones mercantiles o funciones bancarias, caso en el cual sólo deberían incluirse los resultados netos.

Los datos comprobados en cuanto al número, campo de operaciones e importancia financiera de dichos organismos son los siguientes:

1. En Argentina, las Juntas Reguladoras se formaron entre 1930 y 1940, con el propósito de mantener los precios de los productos agrícolas. Su independencia financiera comprendía incluso la exención de dar cuenta de sus actividades.

Sólo en 1942 se les pidió, por primera vez, que enviaran sus presupuestos al Ministerio de Finanzas. El informe de ese Ministerio para 1942 incluye de este modo cifras de entradas y gastos. En 1946 se procedió a una reorganización (decreto-ley número 15.352 del 28 de Mayo de 1946). En esa fecha se fusionaron ocho organismos con tres ya existentes y uno de reciente creación. El I.A.P.I (Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio) fué creado por el decreto-ley número

15.350 del 28 de Mayo de 1946, que concedía a dicho instituto poderes que podrían considerarse como los de un organismo comercial del Estado. Hoy en día, estas instituciones independientes tienen diversos grados de autonomía y desarrollan actividades muy diversas. De un total de cincuenta y dos, cuatro son instituciones bancarias, doce son instituciones de previsión social, cinco tienen a cargo el fomento de la agricultura, nueve se dedican a actividades agrícolas, diez administran servicios y obras públicas, seis son universidades del Estado, y seis son de tipo diverso.

A partir de 1942, fecha en que empezaron a publicarse sus balances financieros, su situación ha sido la siguiente:

Instituciones gubernamentales autónomas 1/

Entradas y Gastos
 (millones de pesos)

Año financiero hasta 31 de Diciembre	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
<u>Cuentas Cerradas</u>							
<u>1. Bancos y Fondo Nacional de Ahorro Postal</u>							
Gastos	52,0	53,8	60,2	92,1	104,7	164,1	262,2
Entradas	.	.	66,8	92,1	114,3	167,2	262,2
Saldo (+) o (-)	.	.	+6,6	.	+9,6	+3,1	-
<u>2. Instituto Nacional de Bienestar Social, Fondo de Maternidad y otros fondos</u>							
Gastos	5,9	5,8	6,6	10,3	19,7	48,5	66,4
Entradas	.	.	311,9	619,9	1308,3	1560,0	2395,1
Saldo (+) o (-)	.	.	+305,3	+609,6	+1288,6	+1511,5	+2328,7

1/ Fuentes: Para 1942-47, se han tomado datos de las Finanzas Públicas; y para 1947 y 1948, cifras del "Mensaje del Poder Ejecutivo", Buenos Aires, 1949.

Año financiero hasta 31 de Diciembre	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
Cuentas cerradas							
3. Fomento Agrícola							
(Consejo Agrícola Nacional, Mercados Nacionales de Frutas y Verduras, y otros)							
Gastos	10,9	9,2	11,4	31,8	39,0	61,0	127,7
Entradas	.	.	45,0	42,1	46,7	65,4	108,1
Saldo (+) o (-)	.	.	+33,6	+10,3	+7,7	+4,4	+119,6
4. Fomento Industrial							
(Corporación Argentina de Tejido Doméstico, Corporación Nacional de Olivicultura y otros)							
Gastos	242,6	313,4	379,0	422,5	414,4	553,0	649,6
Entradas	.	.	409,4	410,0	455,5	535,9	1024,9
Saldo (+) o (-)	.	.	+30,4	-12,5	+41,1	-17,1	+375,3
5. Obras y Servicios Públicos							
(Administración General de Ferrocarril del Estado, Administración de la Marina Mercante del Estado y otros)							
Gastos	267,4	284,6	392,7	357,4	440,8	670,7	1026,7
Entradas	.	.	545,8	527,8	611,5	777,3	999,1
Saldo (+) o (-)	.	.	+153,1	+170,4	+170,7	+106,6	-28,6
6. Universidades							
Gastos	34,5	39,6	40,8	43,2	46,0	79,5	192,7
Entradas	.	.	42,0	44,0	46,9	95,9	212,5
Saldo (+) o (-)	.	.	+1,2	+0,8	+0,9	+16,4	+19,8

/7. Otros Organismos

Año financiero hasta 31 de Diciembre	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
Cuentas Cerradas							
<u>7. Otros organismos</u>							
Gastos	1,7	3,2	4,7	8,5	18,2	0,5	7,6
Entradas	.	.	4,8	8,8	23,4	0,9	11,5
Saldo (+) o (-)	.	.	± 0,1	± 0,3	± 5,2	± 0,4	± 3,9
Gran total gastos	581,0	709,6	895,4	965,8	1082,8	1594,6	2332,9
Gran total entradas	.	.	1425,7	1744,7	2606,6	3203,3	5013,6
Saldo (+) o (-)	.	.	±530,3	±738,9	±1523,8	±1708,7	±2680,7

Para contribuir al financiamiento de esos organismos, el Gobierno Federal ha gravado con impuestos especiales el vino, la yerba mate, el transporte de ganado, el aprendizaje, los combustibles y lubricantes, etc. El producto de estos impuestos entre 1938 y 1948 ha sido el siguiente: 1/

Impuestos federales en beneficios de organismos gubernamentales
autónomos

(en millones de pesos)

Impuestos	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
Vino	6,8	7,1	7,1	7,5	7,5	8,3	9,1	8,6	8,1	9,8	10,6
Yerba Mate	5,7	6,5	5,9	5,9	7,1	6,5	6,7	6,9	7,3	6,8	7,8
Transporte de ganado	-	-	-	-	-	15,0	19,0	17,4	20,3	28,5	29,6
Aprendizaje	-	-	-	-	-	-	-	-	7,8	14,7	14,4
Combustibles y lubricantes	59,4	65,1	80,0	87,3	86,4	80,2	104,5	101,5	145,7	165,6	195,1
Otros	3,1	2,6	2,1	2,0	1,6	6,8	9,9	5,9	4,0	2,3	3,0
Total	75,0	81,3	95,1	102,7	102,6	116,8	159,2	140,3	193,2	227,7	260,5

1/ Conviene señalar que estos impuestos, al igual que aquellos cobrados en beneficio de las provincias y de la Municipalidad de Buenos Aires, se incluyeron en las cifras de ingreso total a fin de obtener los porcentajes de ingreso total de las entradas nacionales y exportaciones.

/El gobierno federal

El gobierno federal también ha contribuido a veces con fondos del erario nacional; en esos casos, los egresos se cargan a gastos de los diferentes ministerios.

La importancia del I.A.P.I. en las finanzas del gobierno merece un estudio aparte. Es preciso hacer notar que no se le ha incluido en los cuadros anteriores.

Aunque el I.A.P.I. ha venido operando con la capacidad de un Monopolio Comercial del Estado desde 1946, su balance y su cuenta de ganancias y pérdidas se publicaron por primera vez en Septiembre de 1948, y solamente de las operaciones del año 1947. El balance de 1948 se publicó en Julio de 1949.

Tomando en cuenta que el I.A.P.I. realiza operaciones de muy variada índole, es imposible saber de donde proviene la utilidad declarada de 1,900 millones de pesos por concepto de operaciones mercantiles en 1948. Por concepto de subsidios al pan, azúcar, carne, leche, aceite comestible, jabón, etc., aparece en la memoria de 1948 la suma de 319,2 millones de pesos, más 163,6 millones de subsidios a la industria azucarera. La utilidad neta del año financiero de 1947 fué de 1.238 millones de pesos, mientras en 1948 fué sólo de 561 millones de pesos. (En materia de estadísticas financieras existe la tendencia a incluir en el presupuesto general sólo el balance neto de las instituciones comerciales, razón por la cual el resultado neto es suficiente para nuestros propósitos).

Se sabe, no obstante, que la fuente principal de entradas del monopolio comercial del Estado surgió de la práctica de comprar barato a los productores y vender caro a los compradores. El I.A.P.I. usó parte de estas entradas para financiar el Plan Quinquenal y para dar subsidios a ciertas industrias, especialmente a las productoras de artículos de primera necesidad. Sin embargo, los subsidios se suspendieron prácticamente en el segundo semestre de 1949.

Las operaciones del I.A.P.I. se han realizado fuera del presupuesto general, en el que no figuran los gastos por concepto

/de subsidios,

de subsidios 1/, ni las entradas provenientes de las diferencias de precio mencionadas más arriba.

Debido a la falta de estadísticas acerca de las actividades de este monopolio, y a la carencia de detalles para los años en que se dispone de ellas, es imposible saber si los ventajosos resultados de la redistribución de entradas que entraña el monopolio comercial del Estado, han sido anulados por el enorme aumento de los medios de pago que han causado las operaciones del I.A.P.I.

En 1948 se reformó el presupuesto con el fin de darle más unidad y universalidad. A partir de ese año, todas las declaraciones de ingresos de los organismos independientes, denominados "Organismos Descentralizados", a excepción del I.A.P.I., se incluyen en el presupuesto del gobierno federal.

2. Las instituciones autónomas brasileñas se desarrollaron también entre 1930 y 1940, debido principalmente a la intervención del gobierno federal en muchas actividades, especialmente en el campo económico. En 1947 los informes del Ministerio de Finanzas mostraban la existencia de 87 organismos. En 1945, cuando su número era sólo de 72, estaban clasificados en cinco grupos: 16 instituciones de crédito público, 8 empresas públicas, 9 instituciones de intervención económica y 39 instituciones de previsión social.

Aunque la oficina de contabilidad del gobierno ha tratado de publicar datos de todos estos organismos, nunca ha logrado conseguir informes financieros de todos ellos. El último "Balancos Gerais da Uniao" que se publicó, el del año fiscal de 1947, provocó serias quejas de la Oficina General de Contabilidad, motivadas por la falta de cumplimiento, de parte de los diferentes organismos, de la circular del Presidente de la República (Número 13 del 2 de Octubre de 1947), que ordenaba a los Ministerios presentar las contabilidades de los organismos

1/ En el presupuesto para 1950 se asignaba por primera vez la suma de 400 millones de pesos para subsidios para el trigo. Pero, estos subsidios no son en realidad otra cosa que una simple redistribución de ingresos entre los distintos sectores de la colectividad. Su exclusión del presupuesto general es, por consiguiente, justificada, pues de otro modo abultarían las cifras correspondientes a los gastos gubernativos y desfigurarían su monto real.

E/CN.12/164
Cap.XXVI - Ap.II
Pág.7

dependientes de ellos. En 1945, cuando comenzaron los primeros intentos de unificar las contabilidades de todos los organismos autónomos, la Oficina de Contabilidad tuvo bastante éxito, ya que sólo 9 de ellos no respondieron a su petición. En 1946 y 1947 la situación empeoró, pues de 87 instituciones, sólo 41 presentaron sus balances.

Debido a la diversidad de métodos de contabilidad y de información, -en cierta medida, consecuencia de la variedad de actividades, de suerte que cada organismo ha elegido la forma de contabilizar más de acuerdo con sus necesidades,- es imposible unificarlas, aun en el caso de aquellos organismos acerca de los cuales se dispone de datos.

El siguiente cuadro da una idea de su importancia económica en los años 1945 y 1947.

/Instituciones y

Instituciones y Empresas Autónomas (Autarquias)

(Millones de Cruzeiros)

	<u>1945</u>	<u>1947</u>
	Cuentas Cerradas	
<u>Grupo 1.</u> Instituciones de Crédito Público (Autarquias de Economía Popular)		
Gastos	293,5 <u>1/</u>	178,0 <u>5/</u>
Entradas	<u>343,7</u> <u>1/</u>	<u>197,1</u> <u>5/</u>
Saldo (+) o (-)	‡ 50,2	‡ 19,1
<u>Grupo 2.</u> Empresas Públicas (Autarquias de Exploração Industrial)		
Gastos	1.040,2 <u>2/</u>	2.305,0 <u>6/</u>
Entradas	<u>1.317,4</u> <u>2/</u>	<u>3.193,2</u> <u>6/</u>
Saldo (+) o (-)	‡ 277,2	+ 888,2
<u>Grupo 3.</u> Instituciones de Intervención Económica (Autarquias de Inter venção Economica)		
Gastos	1.024,4 <u>3/</u>	773,2 <u>7/</u>
Entradas	<u>1.682,3</u> <u>3/</u>	<u>829,1</u> <u>7/</u>
Saldo (+) o (-)	‡ 657,9	‡ 55,9
<u>Grupo 4.</u> Instituciones de Previsión Social (Autarquias de Previdência Social)		
Gastos	1.175,1 <u>4/</u>	1.038,6 <u>8/</u>
Entradas	<u>2.562,6</u> <u>4/</u>	<u>2.353,3</u> <u>8/</u>
Saldo (+) o (-)	‡ 1.387,5	‡ 1.314,7
Total de los cuatro grupos:		
Entradas	5.906,0	6.512,7
Gastos	3.533,0	4.094,8

- 1/ comprende sólo siete de las dieciséis instituciones de este grupo.
2/ comprende sólo seis de las ocho empresas de este grupo.
3/ comprende sólo siete de las nueve instituciones de este grupo.
4/ comprende sólo treinta y tres de la treinta y ocho instituciones de este grupo.
5/ comprende sólo cuatro.
6/ comprende sólo cinco.
7/ comprende sólo seis
8/ comprende sólo veintisiete

Nota: Como se indica en el cuadro sólo se dan los gastos y entradas de funcionamiento, excluyendo las transacciones de índole más importante, tales como inversiones, compra de equipo, ingresos provenientes de la venta de propiedades, y producto de préstamos. No ha sido posible presentar un cuadro completo de las operaciones financieras de estas instituciones debido a la falta de antecedentes.

Fuente: Public Finance Data, documento de las Naciones Unidas.

3. Los organismos independientes mexicanos comenzaron a desarrollarse bajo la presidencia del señor Lázaro Cárdenas, esto es a partir de 1934, cuando se concedieron créditos para fomento agrícola y agrario y se dictaron otras medidas relacionadas con la redistribución y posesión de tierras, y se entregó su administración a organismos autónomos. Todos ellos estaban y están organizados como corporaciones con capital del Estado. Hasta 1948 los organismos autónomos mexicanos gozaban de completa independencia (el Secretario de Finanzas consiguió informaciones acerca de ellos por intermedio del Departamento de Créditos) y no existían medidas obligatorias en cuanto a la publicación de su contabilidad. A comienzos de 1948, el gobierno federal dictó un decreto que regulaba, entre otras cosas, sus relaciones con estos organismos. 1/ Además, dado que la mayor parte de su capital era fiscal, en Enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, 2/ con el fin de fiscalizar sus actividades. Se requería, por supuesto, la presentación de balances (los organismos de índole

-
- 1/ Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Centralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial, 31 de Diciembre de 1947.
- 2/ Diario Oficial, 31 de Enero de 1948, páginas 2 y 3. En el Informe que el Banco de México proporcionó al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, los organismos independientes mexicanos quedaron clasificados como sigue: 1. Instituciones de Crédito: a) Nacional Financiera S.A.; b) Banco Nacional de Crédito Agrícola; c) Banco Nacional de Crédito Ejidal; d) Banco Nacional de Fomento Cooperativo; e) Banco Nacional de Comercio Exterior; f) Banco Nacional Hipotecario Urbano de Obras Públicas; g) Banco del Pequeño Comercio.
2. Instituciones de Producción: a) Petróleos Mexicanos; b) Productora e Importadora de Papel, S.A.; c) Talleres Gráficos de la Nación.
3. Instituciones de Transportes: a) Ferrocarriles Nacionales de México; b) Ferrocarril de Río Mayo; c) Líneas Férreas de México (en liquidación)
4. Instituciones de Fomento: a) Almacenes Generales de Depósito, S.A.; b) Nacional Distribuidora y Reguladora S.A.; c) Comisión Federal de Electricidad; d) Comisión Nacional de Irrigación (ahora Secretaría de Recursos Hidráulicos); e) Comisión Nacional de Fomento Industrial.
5. Misceláneas: a) Lotería Nacional; b) Banco de México; c) Comisión de Paploapan y d) Comisión de Teaptepec. (Las dos últimas desarrollan cuencas de ríos).

/bancaria están

bancaria están sometidos a la ley de bancos y tienen la obligación de publicar sus balances de todos modos). A pesar de la exigencia del gobierno federal, los organismos autónomos se han negado en muchos casos a cooperar con la Comisión Nacional de Inversiones. Como muchos de ellos reciben fondos del presupuesto nacional, una de las medidas adoptadas para lograr el cumplimiento de los requisitos ha sido la amenaza de suspender esa fuente de entradas. Por eso, ni el organismo de control del gobierno dispone de cifras de todas las instituciones, y lo que es más, dicho organismo no publica aquéllas de que dispone.

El número exacto de instituciones autónomas existentes es desconocido para el autor. De acuerdo con el decreto del 31 de Enero de 1948, se creó la "Comisión Nacional de Inversiones". Ese decreto enumera setenta y dos instituciones en total. Esta lista, sin embargo, no está al día, ya que, después de la creación de esa Comisión, que tiene facultades de control, de supervigilancia y de coordinación sobre los organismos autónomos, algunos de los incluidos en la lista se han retirado y se han agregado otros.

4. El presupuesto chileno es sumamente complejo debido a la existencia de varias e importantes instituciones autónomas y de contabilidades especiales, que a pesar de tener presupuestos separados, guardan estrechas relaciones por la contribución que reciben del presupuesto ordinario. Esta situación se está remediando un tanto gracias a la ley número 8918, que establece que a partir del año fiscal de 1948, el presupuesto nacional debe ofrecer un cuadro unificado. Aunque ahora las contabilidades son más fáciles de entender, hay todavía cierto número de partidas que quedan fuera del presupuesto general.

Las instituciones autónomas que no figuran en el presupuesto han quedado clasificadas de la siguiente manera: ocho instituciones de fomento, tales como la Corporación de Fomento, el Instituto de Crédito Agrícola, el Instituto de Crédito Minero, etc.; diez instituciones de previsión social, tales como la Caja de Seguro Obrero Obligatorio, la Caja de Previsión de Empleados Particulares, etc.; las instituciones que desempeñan funciones bancarias, incluyendo el Banco Central, tres bancos hipotecarios y dos cajas de ahorros; por último, las instituciones

/relacionadas con el

relacionadas con el mercado de valores, la más importante de las cuales es la Caja Autónoma de Amortización. Cada una de estas instituciones tiene sus propias entradas provenientes de impuestos y derechos y algunas veces reciben cuotas del presupuesto ordinario.

Hasta ahora, no se ha podido determinar, en cifras, la relación que guardan los presupuestos de estos organismos entre sí y con el presupuesto general. Por esta razón, es imposible presentar un cuadro, siquiera de un año, de su situación financiera. 1/

La Corporación de Fomento de Chile, que es la más importante de todas, se ha financiado desde su creación del modo siguiente: 2/

	<u>Ayuda del</u> <u>Gobierno</u>	<u>Recursos</u> <u>propios</u>
	(En millones de pesos)	
1939	105	-
1940	176	4
1941	239	109
1942	157	195
1943	148	240
1944	155	195
1945	203	249
1946	94	246
1947	466	210
1948	<u>707</u>	<u>155</u>
	2.449	1.606

Además ha recibido fondos provenientes de préstamos otorgados por el Banco de Exportación e Importación y por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En un estudio de la Corporación, se señala que en 1946 sólo un 65 por ciento de los impuestos recaudados ingresaron al presupuesto nacional, y que el resto se empleó en el financiamiento de otras

1/ Ni siquiera el acucioso estudio del Fondo Monetario Internacional (Jorge del Canto, "Fomento Económico e Instituciones Financieras de Chile", 15 de Febrero, 1949) contiene una cuenta uniforme de sus operaciones.

2/ Según la Ley de Presupuestos de 1949, no se iba a asignar aporte alguno para la Corporación desde ese año. No siempre se ha incluido totalmente en el presupuesto la ayuda del Gobierno.

instituciones independientes, así como en la constitución de ciertos fondos especiales.

En resumen, puede decirse que todavía no hay manera de conocer con exactitud la amplitud de todas las operaciones fiscales del gobierno chileno.

5. En Ecuador ha sido posible coordinar casi todas las cuentas del Gobierno: presupuesto ordinario y extraordinario, cuentas especiales, fondos e instituciones independientes.

Los ingresos y egresos de las cuentas especiales se presentan, entre 1938 y 1948, de la manera siguiente (en millones de sucres):

	1938	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48
Entradas	7	9	7	25	19	42	79	52	76	145	133
Gastos	8	13	10	30	21	40	49	75	102	166	153

Las instituciones más recientes, creadas en 1948, son la Corporación Nacional de Fomento y el Banco Nacional de Fomento (simplemente un nombre nuevo para el Banco de Fomento y la red de sucursales provinciales ya existentes.) La Corporación Nacional de Fomento se financia mediante impuestos especiales. Existen además un Fondo de Retiro y un Fondo de Previsión Social con presupuestos separados.

6. En el Perú, las relaciones financieras del gobierno con las corporaciones (Corporación del Guano, Corporación del Santa, Corporación del Amazonas, Corporación de Aviación Civil, Corporación Peruana de Navegación, y los cuatro bancos agrícola, hipotecario, industrial y minero) figuran en la columna de ingresos del presupuesto nacional, (ingreso de dividendos) y las contribuciones gubernativas, en la columna de egresos. Inclúyense también en el presupuesto algunas otras empresas del gobierno tales como ferrocarriles, explotación de petróleo, muelles, etc.

7. Finalmente, otro ejemplo es Venezuela, donde existen 14 instituciones autónomas de más o menos reciente creación. Sus relaciones financieras con el gobierno federal están bien definidas.

Su funcionamiento se rige por la ley o decreto de su creación y por la Ley Orgánica de Finanzas. Esta última establece en una de sus disposiciones que, por ley o decreto especial, se puede otorgar a una /institución oficial

E/CN.12/164
Cap.XXVI - Ap.II
Pág.13

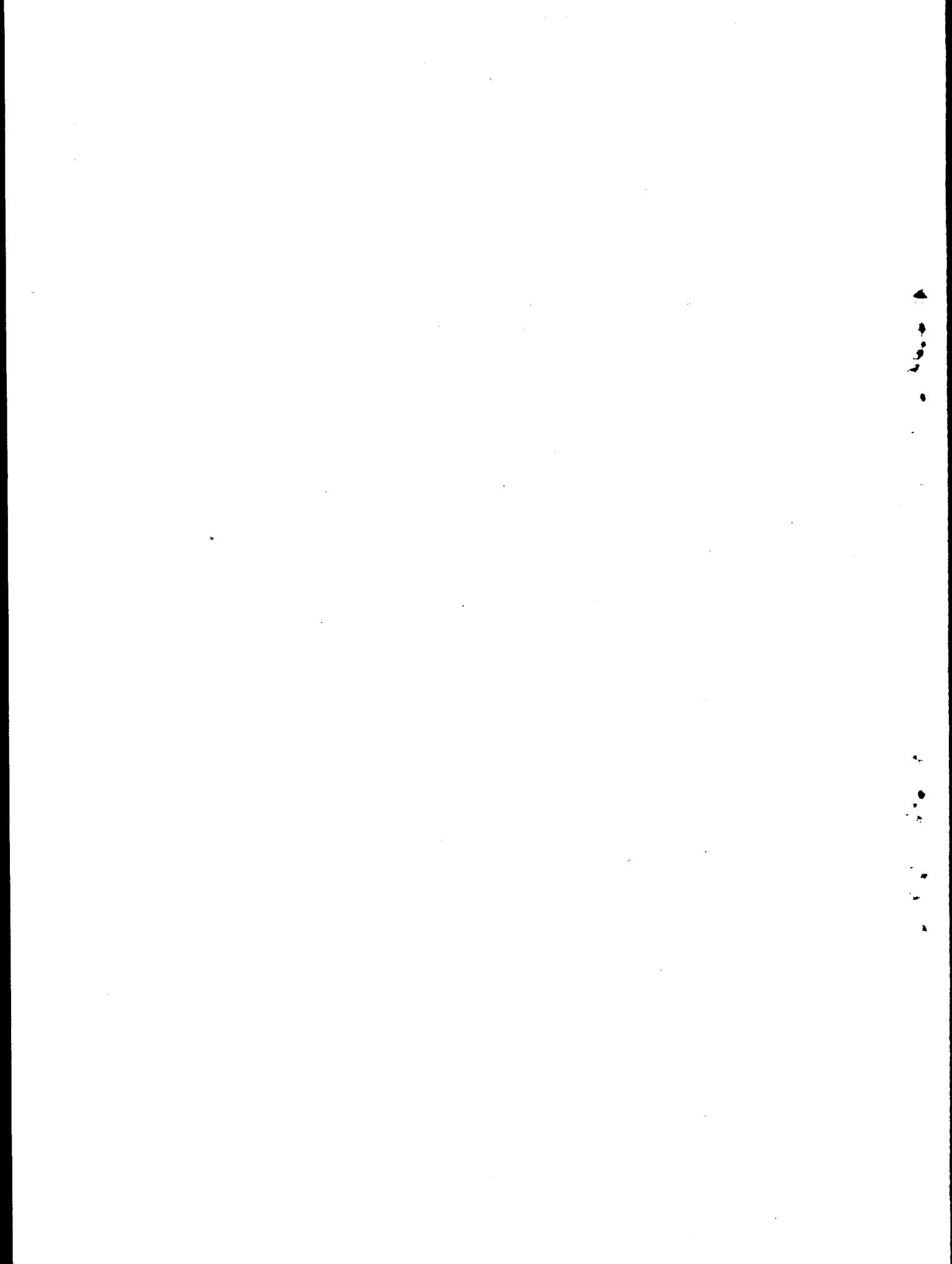
institución oficial (científica, de beneficencia, financiera o industrial) completa autonomía con respecto al Fisco. En tal caso, sus entradas y gastos no se consideran como entradas y gastos del gobierno. Sus finanzas no están sometidas a las normas del presupuesto de la nación, en el cual sólo aparecen, en la columna de ingresos, las cantidades netas que esas instituciones traspasaren al gobierno y, en la columna de egresos, aquellas cantidades que la Tesorería aporta para su creación o funcionamiento. (Artículo 42 de la Ley Orgánica de Finanzas).

Se podría agrupar las instituciones autónomas de Venezuela, del modo siguiente: 4 industriales; 3 bancarias; 2 económicas; una de provisión social, y 4 de tipo mixto.

8. En resumen, de los siete países ya descritos, tres: Argentina, Brasil y Chile, poseen instituciones autónomas, cuyas contabilidades, independientes del presupuesto nacional, son prácticamente inaccesibles, sobre todo en el caso de Brasil y Chile.

Dos de ellos, Perú y Venezuela, en cambio, poseen instituciones cuyas relaciones con el presupuesto general de la nación están claramente definidas, de tal suerte que no es problema alguno conocer la situación financiera del gobierno en todos sus aspectos. El caso del Ecuador se caracteriza por su eclecticismo; en efecto, las instituciones de relativa importancia operan con grandes sumas, tienen entradas propias y reciben parte de los impuestos fijados para contribuir a su financiamiento. Sin embargo, algunas de sus cuentas no figuran en el presupuesto nacional.





APENDICE IIINotas sobre utilidades en cambios e impuestos sobre operaciones
cambiarías 1/

Con la introducción del control de cambios en los años treinta, surgió una nueva fuente de ingresos, ya sea en forma de impuestos sobre el cambio, como en Brasil, Ecuador y Colombia, o reservándose los gobiernos las utilidades derivadas de operaciones en divisas. La diferencia entre el precio que el gobierno paga por la moneda extranjera proveniente de las exportaciones y el precio a que la revende a los importadores, pasa a beneficio del Estado. Este procedimiento no sólo se aplica al comercio propiamente tal, sino además a todas las transacciones en divisas.

Los países que poseen sistemas de cambios múltiples, en general han obtenido beneficios substanciales derivados de esta fuente de ingresos, ya sea empleando diversos tipos de cambio para la exportación, la importación, o para ambas operaciones. Argentina viene aplicando intensamente este sistema desde 1933; posteriormente han orientado sus legislaciones en el mismo sentido Uruguay, Chile, Venezuela y Bolivia. Si Argentina ha podido mantener libremente un sistema de cambios múltiples por no haber adherido al Fondo Monetario Internacional, no ocurre lo mismo con los otros países mencionados, los que han podido hacerlo sólo aprovechando el plazo máximo que permiten los reglamentos del Fondo, o la actitud benevolente de esta institución. En caso de que esta última exigiese el estricto cumplimiento de las cláusulas que la rigen, el cambio podría fijarse según tipos como los que existen en el Brasil, Ecuador y Colombia.

El grado en que estas entradas pueden ser consideradas como impuestos ocultos depende de si son o no incluídas en el presupuesto. Desde luego, son utilizadas de diversas formas según los países. En Bolivia, Chile 2/ y Ecuador se incluyen en el presupuesto nacional. En Venezuela, se distribuye poco más de la cuarta parte (0,26) entre la Tesorería y el

1/ Estas notas no se refieren a los impuestos que gravan las remesas al extranjero.

2/ El decreto 5523 de 13 de Diciembre de 1947 dispone que la diferencia en cambios vaya directamente al presupuesto general. También pasaron al presupuesto mencionado las sumas depositadas en la cuenta especial de "Fondo de Fomento Minero."

Banco Central, después de deducir los subsidios destinados a la agricultura. Otro sistema consiste en la creación de una cuenta especial, conectada o no con el presupuesto general, como ocurre con el Fondo Marginal de Cambio en Argentina. De esta cuenta se transfieren fondos al presupuesto general para el pago de las diferencias de cambio ocurridas en el servicio de la deuda pública, de los funcionarios argentinos en el extranjero, de parte de los gastos de la Oficina de Control de Cambios, o de obras públicas, como construcción de elevadores de granos, muelles, etc. En Brasil el impuesto sobre operaciones con divisas no fué incluido en el presupuesto general hasta 1945, en razón a que fué creado como una de las fuentes de ingreso del Plan de Obras Públicas. Al incorporarse el plan en el presupuesto general, en 1946, quedó dicho impuesto automáticamente incluido en éste. El cuadro siguiente muestra los ingresos provenientes de las operaciones en divisas:

Beneficios e impuestos en transacciones con divisas

	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
<u>Argentina 1/</u>												
Ingreso bruto del Fondo Marginal de Cambio:	73	113	201	215	90	43	84	107	120	676	635	..
De éste fueron transferidas al presupuesto general las sumas:	31	33	31	32	79	87	43	..	234	400	486	..
<u>Brasil 2/</u>												
Impuesto sobre transacciones con divisas	-	279	317	364	352	376	556	629	120	..	350	700

1/ Los ingresos en los años anteriores fueron: 1933 - 0,6; 1934 - 113; 1935 - 118; 1936 - 88; 1937 - 65. De los cuales fueron transferidas al presupuesto las sumas siguientes: 1933 - 0,5; 1934 - 25; 1935 - 60; 1936 - 35; 1937 - 125. Para el año 1947, el Mensaje Presidencial (Buenos Aires, 1948) menciona solamente 39 millones.

Fuente: Memoria de Hacienda, Volumen I, años 1938 a 1945. Para 1947 y 1948, las cifras publicadas por el Ministerio de Finanzas el 8 de Junio de 1949, mencionadas en Business Conditions in Argentina, Julio, Agosto de 1949. Las del año 1946 son una estimación.

2/ Public Finance Data, Documento E/CN.8/31, Anexo 25, página 15. Para el año 1947 no hay información; las cifras de 1948-49 corresponden a estimaciones del presupuesto.

/Chile 1/

Beneficios e impuestos en transacciones con divisas

	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
<u>Chile 1/</u> Operaciones con divisas:	-	-	-	-	62	16	36	384	292	258	739	..
<u>Colombia 2/</u> Impuesto de sobre opera- ciones de control de cambio:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25
Ingresos de control de cambios:	3	-	-	-	-	-	-	9	-	5	..	4
<u>Ecuador 3/</u> Impuesto sobre divisas:	-	-	-	-	-	-	-	13	26	45	44	..
<u>Uruguay 4/</u> utilidades del cambio:	..	..	14	12	13	11	7	11	18	34	41	..
<u>Venezuela 5/</u> Utilidades del control de cambio:	-	-	6	2	3	-	-	4	11	76	87	70

1/ Memoria de la Contraloría General de la República

2/ y 3/ Public Finance Data, División Fiscal, Naciones Unidas, estudio mimeografiado.

4/ Boletín Informativo del Ministerio de Hacienda, Montevideo, 1949.

5/ Las cifras de 1940 a 1947 están tomadas de la respuesta del Gobierno de Venezuela al cuestionario de la División Fiscal. Las de 1947 y 1948 están tomadas de la Revista de Hacienda, Julio 1949.

Notas: Todas las cifras han sido redondeadas.
.. no se tienen datos.

/Después de los

Después de los impuestos a la renta y a las utilidades excesivas, las utilidades provenientes de diferencias de cambio constituyen tal vez una de las fuentes de ingresos gubernativas más flexibles, pues, según se ha comprobado, su producto puede destinarse fácilmente a obras de fomento o a planes de subsidios. 1/ Criticase muy a menudo esta fuente de ingresos por sus repercusiones en la inflación y en el costo de la vida. En un sentido estricto, no hay duda que tal medida influye en el aumento del costo de la vida cuando las mercancías importadas se venden a altos precios y en cuanto las inversiones en obras tales como carreteras, edificios públicos y otras no productivas, contribuyen a la inflación. Pero ambos argumentos no son válidos en los casos que aquí se examinan, sobre todo cuando, como ocurre en Venezuela 2/, el sistema de cambios múltiples sirve para subvencionar la agricultura. Respecto a los gastos, hay que decir que cualquiera que sea su fuente de financiamiento, son causa de inflación, pero aminorada cuando parte de los ingresos se utiliza en la redención de la deuda pública, como en Argentina. Pero, más que formular estas consideraciones, importa saber quiénes pagan estos ingresos.

Las utilidades provenientes de las operaciones cambiarias y del impuesto a los cambios, deben considerarse como impuestos a las

1/ Una contracción de las entradas en divisas podría automáticamente provocar un descenso de tales utilidades, a menos que la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta aumente, ya que la cuantía de las entradas provenientes de esta fuente depende de la existencia de un mercado favorable para las exportaciones del país, y de la diferencia entre dichos precios.

2/ En Venezuela, donde las actividades agrícolas son apoyadas por el gobierno, los exportadores de productos agrícolas reciben un tipo de cambio más elevado que los exportadores de petróleo. Sin duda que esta medida no causa aumento en el costo de la vida, pues solamente reduce las utilidades de las compañías petroleras.

En Chile y Bolivia se aplican tipos diferentes de cambio a la agricultura y a la minería mediana y pequeña, con el fin de subvencionarlas a expensas de las grandes corporaciones mineras. En estos tres países, se permite retener parte de las divisas obtenidas con el fin de cancelar las adquisiciones hechas en el extranjero. Tal medida no es de ningún modo inflacionaria, especialmente por cuanto no aumenta el costo de los productos ni recarga los gastos del gobierno.

exportaciones y a las importaciones. Su cuantía depende de la oferta mundial de los productos de exportación de un país y de la oferta de artículos de importación. En términos generales, los países productores de materias primas tienen una demanda infinitamente elástica (aunque en muchos casos sea una demanda derivada) de sus productos, y ofertas también infinitamente elásticas de las importaciones requeridas.

Supóngase que un gobierno establece un tipo de cambio elevado para los importadores que adquieren divisas y sin que exista otro sistema de control. Con ello se reducirían las utilidades de los importadores sólo momentáneamente, pues no tardarían éstos en aumentar los precios de sus productos, traspasando así el impuesto al consumidor.

En los países en que existen tipos de cambio múltiple, junto con otros controles, como permisos de importación y permisos de cambio, el beneficio total lo obtienen quienes consiguen esos permisos y pueden transferir el importe del impuesto sobre el consumidor. Considerando que tanto los permisos de importación como los de cambio están destinados a la compra de "mercancías esenciales", "útiles" y "de lujo", el impuesto lo pagan los consumidores en una escala proporcional a esta clasificación. Las "esenciales" pueden tener un tipo mejor de cambio, con lo que el impuesto sería mayor para los consumidores de artículos no esenciales. Por medio de este sistema se puede mantener bajo el costo de la vida, en tanto se restrinjan las importaciones.

Los exportadores con un tipo de cambio favorable obtendrán mayores beneficios. Se pretende con esto fomentar deliberadamente la exportación de productos cuya salida interesa al gobierno.

En el caso de Argentina, donde existe un monopolio del comercio exterior, las utilidades provenientes de las importaciones y de las exportaciones, pasan al Estado, el que procede luego a una redistribución real de la renta en beneficio de la comunidad, por medio de obras públicas y de subsidios directos.

Otro punto importante a analizar es saber si la renta de los productores de artículos de exportación y de los consumidores de artículos de importación es la mejor base para el impuesto. La experiencia ha demostrado que ellos constituyen una excelente fuente

/de ingresos y

y en los países en los que el impuesto a la renta sigue en existencia de lo que podría llamarse un impuesto de aduana "ad valorem" no resulta de ningún modo despreciable, principalmente si se considera que es un medio de eludir estrechos tratados comerciales y otras obligaciones internacionales relativas al comercio internacional.

El sistema de conceder distintos tipos de cambio a los importadores juega un papel semejante al de las tarifas aduaneras. Incluso es más ventajoso, porque los cambios en las tarifas son difíciles, mientras que la inclusión de las mercancías en una u otra categoría sólo precisa una disposición de las autoridades que controlan el cambio. Además, puede darse un estímulo a ciertos productos por medio de un tipo favorable de cambio para sus exportadores como parte del programa de diversificar la producción.

No existe inconveniente en la utilización de tipos de cambio diferenciales para aumentar los ingresos. Las desventajas surgen cuando el control de cambios no se aplica de modo inteligente y honesto.