NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

GENERAL
E/CN.12/638
15 de enero de 1963
ESPAÑOL
ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Décimo período de sesiones
Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

INFORME PROVISIONAL DE LA CONFERENCIA SOBRE POLITICA FISCAL ORGANIZADA POR EL PROGRAMA CONJUNTO DE TRIBUTACION OEA/BID/CEPAL

(Santiago de Chile, 5 al 14 de diciembre de 1962)

Nota: El presente texto es preliminar y parcial y está sujeto a cambios de presentación antes de su publicación definitiva. (Véase párrafo 4 de la Introducción.)

INDICE

/Los gastos

/INTRODUCCION

INTRODUCCION

1. El presente informe resume las actividades de la Conferencia sobre Política Fiscal celebrada en Santiago de Chile, del 5 al 14 de diciembre de 1962, bajo los auspicios del Programa Conjunto de Tributación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

2. Conviene recordar brevemente los distintos hechos que llevaron a establecer el Programa y a convocar esta Conferencia. Cabría resumirlos en la forma siguiente:

a) Como los sistemas tributarios pueden constituir uno de los principales instrumentos en el financiamiento del desarrollo económico latinoamericano, la OEA, el BID y la CEPAL, basándose en las recomendaciones del Acta de Bogotá, resolvieron iniciar un programa conjunto de largo plazo con el fin de promover la modificación de esos sistemas y lograr el perfeccionamiento de la administración de impuestos;

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

c) En el noveno período de sesiones de la CEPAL (Santiago de Chile, 4 a 16 de mayo de 1961) y en la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) al Nivel Ministerial (Punta del Este, Uruguay, 5 al 17 de agosto de 1961) se aprobaron las resoluciones 186 (IX), "Política Fiscal", y A.3, "Programa Tributario", respectivamente, en que se recomendó a los Gobiernos Miembros de ambas organizaciones prestar al Programa su apoyo más amplio;

d) Del 11 al 19 de octubre de 1961 se celebró en Buenos Aires, Argentina, la Conferencia sobre Administración de Impuestos, en la que participaron 52 expertos de diversos países del continente americano, 14 observadores de distintos países y 115 expertos argentinos que destacaron a la reunión instituciones oficiales y universitarias del país.

/El informe

El informe correspondientes fue presentado al noveno período de sesiones del Comité Plenario de la CEPAL (Santiago de Chile, febrero de 1962) y a la Primera Reunión del CIES al Nivel de Expertos y al Nivel Ministerial (México, D.F., octubre de 1962);[1/]

e) Después de la reunión de Buenos Aires se iniciaron - junto con el estudio de los sistemas fiscales de varios países - los trabajos preparatorios de esta Conferencia, encomendando las ponencias básicas a reconocidas autoridades en política fiscal y el análisis y los comentarios correspondientes a distinguidos expertos latinoamericanos;

f) Al congregar en su seno a importantes especialistas internacionales y a altos funcionarios latinoamericanos, la Conferencia ha servido para establecer un diálogo entre aquellos que enfocan los problemas fiscales desde un ángulo puramente académico y aquellos otros que están abocados a resolverlos en el terreno real. Ello ha permitido un análisis más amplio y profundo de los temas, dentro del nivel técnico y práctico que se quería dar a la Conferencia, para que sus resultados fueran provechosos a los que tienen en sus manos las decisiones relativas a política fiscal y reforma tributaria.

3. El presente informe provisional se divide en dos partes. En la primera se reseñan las actividades de la reunión, su composición y asistencia, y se explica la forma en que organizó sus trabajos. La segunda está constituida por las actas resumidas de las sesiones de la Conferencia. En un anexo a la primera parte se recoge la lista completa de asistentes.

4. El informe final, que se publicará en forma impresa por las organizaciones internacionales que participan en el Programa, ofrecerá ciertos cambios en su presentación definitiva. En principio, comprenderá los diez documentos básicos que se discutieron según el temario [2/], acompañados por los textos de los comentaristas correspondientes. Al final de cada uno de los temas se incluirá la versión revisada técnicamente de las actas resumidas, que ahora se ofrecen como segunda parte de este informe en la forma provisional en que fueron distribuidas durante las sesiones, aunque se han incorporado ya en el presente texto las correcciones que han hecho llegar a tiempo los participantes.

1/ Véanse E/CN.12/AC.50/6 y OEA.Ser HX.3 (Documento de referencia N°2), respectivamente.

2/ Véase *infra*, párrafo 16.

Parte I

ORGANIZACION Y RESULTADOS DE LA CONFERENCIA

A. COMPOSICION, ASISTENCIA Y ORGANIZACION DEL TRABAJO

1. Apertura y clausura de las sesiones

5. La inauguración de la Conferencia tuvo lugar el 5 de diciembre de 1962 en la Biblioteca de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Pronunciaron discursos el Excelentísimo señor Luis Mackenna, Ministro de Hacienda de Chile, y los señores Alfonso Santa Cruz, Director Principal Interino de la CEPAL, y Alvaro Magaña, economista de la Unión Panamericana, que lo hizo en nombre del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL.

6. Durante el acto se leyeron mensajes enviados a la Conferencia por los señores Jorge Sol Castellanos, Subsecretario para Asuntos Económicos y Sociales de la OEA y Secretario Ejecutivo del CIES, Felipe Herrera, Presidente del BID, y Raúl Prebisch, Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

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

8. La sesión de clausura se celebró el 14 de diciembre de 1962 en el mismo lugar, y en ella el señor Manuel Rapoport expuso sus puntos de vista sobre los aspectos administrativos de una reforma fiscal. El presidente de la sesión, señor Alvaro Magaña, pronunció unas breves palabras en nombre del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL.

2. Composición y asistencia

9. Asistieron a la Conferencia en calidad de participantes 44 expertos en política fiscal procedentes de los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Italia, México, Panamá, Paraguay,

/Perú, Reino

Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

10. Asimismo tomaron parte en los trabajos como observadores 25 expertos originarios de algunos de los países antes mencionados y de Nicaragua.

11. Como invitados especiales asistieron los señores José Rafael Abinader, Subsecretario de Finanzas de la República Dominicana, Edison Gnazzo, Director de la Oficina de Impuesto a la Renta del Uruguay, y Raúl Sáez, Coordinador Interino de la Nómina de Nueve Expertos designada por el CIES. En representación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) participaron en los trabajos los señores José María Cazal y Mauricio Baca respectivamente.

12. Tanto los participantes como los observadores y los invitados especiales asistieron a la Conferencia a título personal y no en representación de sus países o gobiernos. Sin embargo, conviene hacer constar que el Programa OEA/BID/CEPAL cuenta con la aprobación oficial de las respectivas organizaciones que han recomendado en diversas ocasiones a sus Gobiernos Miembros que cooperen en las labores del Programa mediante la presentación de documentos y la concesión de facilidades a los expertos nacionales para asistir a estos trabajos.

13. En el anexo a la primera parte de este informe se encontrará la lista completa de expertos asistentes.

3. Organización del trabajo

14. La presidencia de la Conferencia y la dirección de sus trabajos se ejerció en forma rotativa por los directores del Programa OEA/BID/CEPAL. En cada uno de los temas discutidos se invitó a compartir la dirección de los debates - planteándolos y orientándolos con una exposición previa - a los autores de los documentos básicos y a los comentaristas respectivos.

15. Los trabajos estuvieron a cargo de la siguiente Secretaría:

Directores

Alvaro Magaña (OEA)
James Lynn (BID)
Pedro Mendive (CEPAL)

/Asesores técnicos

Asesores técnicos

Marto Ballesteros (Programa OEA/BID/CEPAL)

Wade Gregory (OEA)

George E. Lent (Programa OEA/BID/CEPAL)

Milton C. Taylor (Programa OEA/BID/CEPAL)

Oficial de Conferencias

Juana Eyzaguirre Ovalle (CEPAL)

Sección Editorial

Francisco Giner de los Ríos, Editor Jefe (CEPAL)

Frederick Fuller, Editor inglés (CEPAL)

Oficial administrativo

Richard Hughes (OEA)

B. TEMARIO Y DOCUMENTACION

16. La Conferencia ajustó sus trabajos al siguiente temario:

1. Discursos inaugurales
2. La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina

   Documentación

   Exposición por Víctor L. Urquidi (CPF-DB-8)

   Comentarios por Felipe Pazos (CPF-DB-8/Add.1) y Aníbal Pinto (CPF-DB-8/Add.2)
3. La capacidad fiscal de los países en desarrollo y cuestiones de política tributaria

   Documentación

   Exposición por Rajanikant Desai, de la División Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (CPF-DS-1)
4. El papel de la tributación en el desarrollo económico

   Documentación

   Exposición por Nicholas Kaldor (CPF-DB-3)

   Comentarios por Federico Herschel (CPF-DB-3/Add.2) y Rodrigo Núñez (CPF-DB-3/Add.1).

/5. Aspectos

5. Aspectos de una reforma tributaria para América Latina

Documentación

Exposición por Arnold C. Harberger (CPF-DB-4)

Comentario por Carlos Matus (CPF-DB-4/Add.1)[3/]

6. Los gastos fiscales y el desarrollo económico

Documentación

Monografía enviada por John H. Adler (CPF-DB-10)[4/]

Comentario por Jorge Méndez (CPF-DB-10/Add.1)

7. El impuesto personal sobre la renta en América Latina

Documentación

Exposición por Richard Goode (CPF-DB-2)

Comentarios por Ifigenia M. de Navarrete (CPF-DB-2/Add.1) y Ulises Flores y Alfonso Moisés Beatriz (CPF-DB-2/Add.2)

8. Impuesto sobre el patrimonio y las sucesiones y donaciones

Documentación

Exposición por Dino Jarach (CPF-DB-5)

Comentarios por Carlos Casas (CPF-DB-5/Add.2) y Jaime Porras (CPF-DB-5/Add.1)

9. El impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas en América Latina

Documentación

Exposición por Alan R. Prest (CPF-DB-1)

Comentarios por Braulio Jatar-Dotti (CPF-DB-1/Add.2) y Alexander Kafka (CPF-DB-1/Add.1)[5/]

10. Los impuestos sobre la producción y el consumo y el desarrollo económico

Documentación

Exposición por José María Naharro (DPF-DB-6)

Comentario por Néstor Vega Moreno (CPF-DB-6/Add.1)

3/ Por enfermedad del señor Matus, presentó su texto el señor R. Ross.

4/ En ausencia del señor Adler, presentó su ponencia el señor Marinus Van der Hel.

5/ El documento del señor Kafka, que no pudo asistir a la Conferencia, fue distribuido a los participantes.

/11. Reformas

11. Reformas de la tributación agrícola para fomentar el desarrollo económico en América Latina

Documentación

Monografía enviada por Haskell P. Wald (CPF-DB-9)[6/]

Comentarios por Sol Descartes (CPF-DB-9/Add.1) y W.F. Gregory (CPF-DS-3)

12. Problemas fiscales de un mercado común

Documentación

Exposición por Cesare Cosciani (CPF-DB-7)

Comentarios por Mauricio Baca, representante de la Secretaría del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (CPF-DB-7/Add.1) y José María Cazal, representante de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAIC) (CPF-DB-7/Add.2)

13. Debate general

14. Informe provisional de la Conferencia (CPF-DB-11)

15. Discursos de clausura

17. Aparte de los documentos básicos - que son los que llevan sigla CPF-DB - y de Secretaría - CPF-DS - incluidos en el temario precedente, la Conferencia conoció, a título informativo, los siguientes documentos:

Recomendaciones de política tributaria de las misiones de asistencia técnica: evolución, formas e interpretación, por Eugene Schlesinger (CPF-DS-2)

Convenios para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, por Joseph Crockett (CPF-DS-4)

Incentivos tributarios en América Latina, por Pedro Mendive (CPF-DS-5)

Income tax treatment of foreign investment, por Jack Heller[7/] (CPF-DS-6)

Resumen de la legislación tributaria de Chile, por Enrique Piedrabuena (CPF-DS-7).

6/ En ausencia del señor Wald, su monografía fue expuesta por el señor Descartes.

7/ Sólo en inglés.

/C. RESUMEN

C. RESUMEN FINAL Y CONCLUSIONES 8/

18. Los participantes estuvieron de acuerdo en la necesidad de integrar estrechamente la política fiscal de los países latinoamericanos con los planes de desarrollo económico que se están preparando o que están ya en vías de ejecución. Esa integración debe extenderse a los planes financieros que permitirán lograr el desarrollo económico.

19. Estuvieron asimismo de acuerdo en que, desde el punto de vista fiscal, uno de los problemas más apremiantes de las repúblicas latinoamericanas es aumentar los ingresos públicos mediante la tributación y a través del incremento del ingreso de las empresas públicas.

20. El aumento de los ingresos es esencial para que los países de América Latina puedan ampliar sus gastos en los propósitos fundamentales del desarrollo, así como mitigar la desigualdad económica y social. Es esencial asimismo para mejorar la relación entre el nivel de gasto y el nivel de ingreso. Las cuentas públicas de la mayoría de los países latinoamericanos arrojan en la actualidad cuantiosos déficit que son una de las causas principales de sus persistentes tendencias inflacionistas y que - al aumentar artificialmente las ganancias - agravan también la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

21. Los participantes concordaron en que la mayor parte de los países latinoamericanos tienen capacidad bastante como para incrementar los ingresos fiscales y en que una de las causas más importantes de su insuficiencia es que el sistema tributario no impone gravámenes efectivos a

---

8/ La presente sección del informe recoge en forma resumida los aspectos principales de los problemas que fueron objeto de discusión durante la Conferencia. Su objeto es dejar constancia de los puntos de vista sobre los que hubo consenso general, aunque en algunos casos la opinión no fuera unánime. En este texto - que se ha hecho lo más breve y conciso posible - se señalan los lineamientos generales de la reforma fiscal que requieren los países de América Latina para acelerar su proceso de desarrollo. Las opiniones particulares de los participantes aparecen consignadas en las actas resumidas de las distintas sesiones, que se insertan en la segunda parte de este informe, y que se incluirán en la publicación final debidamente revisadas y corregidas.

/las clases

las clases pudientes y no cobra los que están en vigor. 9/ Mientras la gran masa de la población soporta considerables cargas fiscales debido a los diversos tipos de impuestos indirectos, así como a los impuestos personales retenidos en la fuente, los beneficios derivados de la propiedad de capital - ya sea en la forma de ingresos, de ganancias de capital o del poder adquisitivo que proporciona por sí misma la propiedad de la riqueza - escapan en gran parte a la tributación. Consideraciones de equidad y de índole práctica a la par exigen que cualquier reforma trascendente del sistema tributario asegure que las clases pudientes, al igual que las clases trabajadoras, compartan en forma justa la carga común.

22. Hubo consenso en que urge una reorganización completa de los sistemas fiscales vigentes, y en que esa reorganización debe abarcar lo mismo una reforma de la estructura y administración de los impuestos existentes encaminada a mejorar su rendimiento, que el establecimiento de nuevos impuestos.

23. Se reconoció que son diferentes las características sociales, políticas, jurídicas y administrativas de las diversas repúblicas latinoamericanas y que la reforma fiscal - si se quiere llevar efectivamente a la práctica - debe estar en consonancia con esas características nacionales. No obstante, el reconocimiento de tales consideraciones no implica una modificación de los objetivos ni que vayan a reducirse el ritmo y la influencia que requiere la reforma tributaria. A fin de lograr los objetivos del desarrollo acelerado y una mejor distribución, es fundamental que los países superen, mediante un especial esfuerzo, los obstáculos que en el pasado pueden haber impedido una completa reforma fiscal.

24. Aunque los participantes apoyaron decididamente la necesidad de aumentar el ingreso y los gastos fiscales, insistieron con igual vigor en el mejoramiento de la política de gastos. A pesar de que es un hecho conocido que las recaudaciones son insuficientes, es indudable que en los países latinoamericanos se hacen muchos gastos innecesarios y dispendiosos.

9/ Los problemas de administración de impuestos fueron considerados en la Conferencia celebrada en Buenos Aires en octubre de 1961. Aunque en Santiago de Chile se trataron concretamente los problemas de la política fiscal, se reconoció que en la práctica ambos aspectos no pueden desligarse.

/El perfeccionamiento

El perfeccionamiento de los métodos de planificación global de las inversiones, de la evaluación de proyectos, de la comprobación de resultados en las operaciones del sector público y del control de los gastos corrientes del gobierno constituyen elementos esenciales para lograr que el incremento de la carga tributaria se traduzca en los beneficios a que aspira la Conferencia.

25. La mayoría coincidió en que los aspectos principales de una reorganización del sistema fiscal en América Latina son los siguientes:

a) la reforma, simplificación y actualización del sistema de tributación indirecta;

b) el establecimiento de un amplio sistema unitario de impuesto personal progresivo a la renta, que incluya el gravamen de las ganancias de capital tanto de bienes muebles como de bienes inmuebles, complementado con un impuesto sobre el patrimonio neto, cuando ello sea posible;

c) la recaudación de mayores ingresos fiscales por medio de tributos a las propiedades urbanas y rurales, que deben ser adicionales al impuesto personal a la renta derivada de aquellas propiedades, y coordinarse además con otras formas de imposición especial de los ingresos provenientes de la propiedad;

d) el fortalecimiento del sistema de tributación de las sucesiones y donaciones;

e) la organización de las empresas nacionales de modo que se financien a sí mismas, mediante la adopción de tasas adecuadas por los servicios suministrados;

f) la armonización del tratamiento tributario de la renta de empresas extranjeras y de la renta proveniente del exterior percibida por personas domiciliadas en el país;

g) la creación de un clima fiscal que, mediante el uso prudente de incentivos, fomente la formación de capital privado y su inversión en empresas productivas;

h) la reforma de las prácticas presupuestarias y la inclusión en los presupuestos de los resultados de operación de los organismos semifiscales;

/i) el establecimiento

i) el establecimiento de un sistema objetivo y coordinado de administración tributaria, en que cada impuesto se emplee para dar mayor solidez a los demás, con el objeto de asegurar que los beneficios de una reforma sustancial no se disipen en la administración.

26. Aunque esas medidas se examinan después por separado, la Conferencia reconoció la gran importancia de considerar los méritos de todo sistema tributario, no sobre la base de los efectos de cada impuesto, sino teniendo en cuenta la influencia total que ejerce en la economía el sistema en su conjunto.

27. Con respecto a la reorganización de la tributación indirecta, fue opinión general que su actual administración es innecesariamente complicada, que tiene efectos económicos indeseables porque distorsiona el sistema de precios, y que es asimismo ineficiente en función del rendimiento de ingresos públicos. Se señaló que la modificación de los sistemas existentes podría realizarse en forma tal que produjera considerables aumentos de recaudación y provocara mejoras importantes en la progresividad, atenuando al mismo tiempo las distorsiones económicas que implica esa tributación.

28. Pueden lograrse incrementos considerables del rendimiento fiscal, así como grandes simplificaciones administrativas, al eliminar la multiplicidad de impuestos específicos que gravan ahora los artículos de consumo popular, y, en vez de ellos, aplicar un solo impuesto a las ventas con una tasa baja y una base tributaria amplia. El mejoramiento de la progresividad y la elevación de los ingresos fiscales pueden alcanzarse por medio de gravámenes más fuertes sobre aquellos artículos suntuarios que consumen de preferencia las clases de ingresos medio y alto. Los artículos suntuarios importados están ya afectos a elevados derechos de importación en la mayoría de los casos, pero no existe una tributación indirecta de incidencia similar para los artículos suntuarios producidos internamente que abastecen ahora la mayor parte del consumo respectivo en algunos países.

29. Algunos participantes estimaron que había razones de peso para que un impuesto uniforme y general sobre el valor agregado sustituya a los impuestos a las ventas y al consumo actualmente en vigor. Ese impuesto

/lo pagarían

lo pagarían todas las empresas sobre la diferencia entre sus ventas totales y las compras efectuadas a otras firmas , diferencia que es aproximadamente igual a la suma de los ingresos netos generados por cada empresa en forma de utilidades, salarios, sueldos, interés y alquiler. Este gravamen, al facilitar informaciones independientes sobre las ventas de las empresas, proporcionaría un marco fundamental para una administración más eficaz de todo el sistema tributario.

30. Con respecto al impuesto a la renta personal, la mayoría de los participantes estimó que los países latinoamericanos deberían propender al establecimiento de un sistema unitario que comprenda todas las formas de ingreso. Es conveniente reconocer y gravar las ganancias de capital en toda transferencia de propiedad, mueble o inmueble, aunque esa transferencia se haga a título oneroso, a título gratuito o por causa de muerte. Cuando existe un grado considerable de inflación, puede ser aconsejable dar cierto margen por aumento del nivel de precios, al calcular la ganancia neta sobre los activos de capital. En principio, se justificaría también gravar el ingreso presunto de la vivienda ocupada por su dueño, a fin de igualar la situación de propietarios y arrendatarios.

31. Hubo acuerdo en que un requisito esencial para el funcionamiento eficiente de un sistema de impuesto a la renta personal es que la escala de las tasas sea simple y razonable a la vez. Aunque se opinó que los niveles de exención, en relación con el ingreso medio por habitante, deberían ser superiores a los vigentes en los países desarrollados, se consideró que los niveles actuales son demasiado elevados en muchos casos. Los participantes coincidieron en que no tiene objeto comenzar a aplicar un impuesto a los niveles inferiores de renta imponible con una tasa muy baja - como es costumbre hacerlo en muchos países de América Latina - y en que hay demasiados tramos de ingresos para el cómputo del impuesto. Es también condición previa esencial para un sistema efectivo que la tasa marginal máxima no sea exagerada. Cuando las tasas marginales son demasiado elevadas, no es posible abarcar con el impuesto a todos los tipos de ingreso - por ejemplo, las ganancias de capital - ni evitar numerosas exenciones. También impiden obtener la cooperación voluntaria del contribuyente y se pierde gran tiempo y trabajo en buscar vías de escape.

/Además, constituyen

Además, constituyen una tentación demasiado grande para la corrupción y el soborno, y, por todos estos motivos, no reportan gran cantidad de ingreso.[10/]

32. El problema administrativo que supone el cálculo del ingreso agrícola para fines de tributación a la renta mereció especial atención en la Conferencia. Aunque hubo consenso casi unánime en que debe emplearse algún tipo de ingreso presunto y no el ingreso efectivo, se dividieron las opiniones en cuanto a la mejor forma de determinar ese ingreso. Un grupo sugirió que el ingreso presunto se calculara según los rendimientos medios de tierras con características similares. Otros objetaron este procedimiento, porque su aplicación exige métodos y técnicas con que todavía no se cuenta, y propusieron que, en cambio, se utilizara alguna fracción del autoavalúo de la propiedad como medida del ingreso agrícola presunto.

33. Los participantes estuvieron de acuerdo en que la propiedad confiere beneficios adicionales y distintos del ingreso que de ella se deriva. En consecuencia, se sugirió que, además de un impuesto progresivo a la renta, debería existir un impuesto sobre el patrimonio neto de personas o familias. A esos efectos, el "patrimonio" debiera incluir la propiedad en forma de bienes raíces y activos financieros, así como las posesiones personales valiosas, y el patrimonio neto sería el exceso del valor de dichos bienes sobre el pasivo. Dicho impuesto debería aplicarse a tasas relativamente bajas sobre el monto que exceda algún múltiplo razonable del ingreso nacional por habitante. El impuesto sobre el patrimonio neto exige un alto grado de eficiencia en la administración tributaria y, por lo tanto, su introducción en un futuro próximo quizá sea aconsejable solamente en aquellos países que reúnen esas previas condiciones administrativas.

34. Aunque la mayoría de los participantes se mostró partidaria de la progresividad de este gravamen, y de la aplicación de tasas bajas - del orden de 0.5 a 2 por ciento por ejemplo -, una minoría bastante numerosa opinó que el impuesto debiera ser proporcional.

10/ Las condiciones económicas y sociales de cada país latinoamericano aconsejarán las tasas marginales mínimas y máximas que son más convenientes, pero como ilustración podría indicarse que la tasa mínima aplicable al ingreso imponible por sobre el monto exento sería aproximadamente de 10 por ciento, y que las tasas máximas no superarían el 50 ó 60 por ciento.

/35. Los

35. Los participantes estuvieron de acuerdo en que la administración del impuesto a la renta y sobre el patrimonio neto mejoraría en alto grado si los contribuyentes tuvieran obligación legal de declarar, completa y periódicamente, todos los bienes raíces, acciones, títulos, etc. de su propiedad, y si las autoridades tuvieran facultades jurídicas para comprobar la exactitud y cabalidad de esas declaraciones.

36. En consecuencia, deben establecerse procedimientos legales y administrativos que permitan identificar al propietario de bienes inmuebles, valores y activos financieros. Ello requiere el registro obligatorio de todo bien inmueble a nombre del propietario y la adopción de un sistema por el cual toda transferencia de propiedad y acciones - incluso al portador - fueren registrados en las oficinas fiscales.

37. Una administración eficiente de los impuestos a la renta y sobre los bienes raíces exige también la adopción de procedimientos adecuados para la valuación de bienes de capital en su aproximado valor de mercado. En las condiciones actualmente imperantes en América Latina esto requiere un gran fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de los organismos ejecutivos.

38. Los participantes convinieron en que, al fijarse las tasas de impuesto a la renta de las sociedades anónimas, hay que armonizar los factores que se examinan a continuación. Las tasas no deben establecerse a un nivel tan alto como para frenar la inversión interna, en general, y las que suponen riesgos, en particular. Por otro lado, tampoco deben estar a límites tan bajos que se pierdan cantidades ingentes de recaudación por concepto de impuestos a la renta de sociedades extranjeras. Usualmente, la reducción del gravamen que esas empresas pagan a los gobiernos latinoamericanos se aplica sólo para compensar un aumento correspondiente en las contribuciones que pagan al fisco de sus países de origen. Aunque podría justificarse alguna progresión para ayudar a las pequeñas empresas, hay que evitar su continuidad a través de todos los niveles de ingreso, como en el caso del impuesto personal a la renta. Esa progresión continua invita a la fragmentación de las empresas y a la evasión, e impide aprovechar las economías de escala, a la par que premia a las firmas ineficientes justamente porque las grava a las tasas más bajas que corresponden a sus menores utilidades.

/39. Se

39. Se consideró que debería realizarse un esfuerzo en el sentido de racionalizar los impuestos sobre la renta de diferentes clases de propiedad. Los impuestos tradicionales comprenden el impuesto a la renta de sociedades anónimas, el impuesto sobre bienes inmuebles urbanos y el impuesto sobre la propiedad rural. Se opinó que lo mismo en interés de la equidad que de una distribución eficiente de los recursos, las diferentes formas de capital deberían soportar una carga tributaria aproximadamente igual al considerar conjuntamente los impuestos a la renta y sobre el capital. Estas consideraciones sugieren la posibilidad de establecer - allí donde no los hay todavía - impuestos especiales sobre aquellas formas de renta derivada del capital - por ejemplo, las utilidades de sociedades colectivas y los intereses pagados por empresas comerciales - que en la actualidad no están gravadas por impuesto alguno comparable al impuesto a la renta de las sociedades anónimas.

40. La tributación de la propiedad urbana y rural está basada en la mayoría de los países sobre avalúos completamente anticuados y necesita una urgente reforma con la doble finalidad de proporcionar una fuente de ingresos sustancial y de servir importantes objetivos económicos y sociales.

41. En las naciones en que la propiedad de la tierra está altamente concentrada, y en que el predominio de propietarios ausentistas actúa contra la introducción de las técnicas agrícolas modernas, un impuesto progresivo sobre la propiedad rural es un instrumento poderoso para lograr la eficiencia del uso de la tierra, así como para crear un mercado de propiedades más fluido y promover los objetivos de la reforma agraria.

42. El problema básico de la tributación de las propiedades urbanas y rurales es obtener tasaciones adecuadas, es decir, determinar la base tributaria. A este respecto, se examinaron dos métodos como posibles sucedáneos o complementos del sistema tradicional de avalúo directo por la oficina de impuestos.

43. El primero es el sistema de autoavalúo, según el cual el dueño fija el valor de su propiedad, que consta en un registro público, y todo individuo o empresa tiene derecho a hacer una oferta de buena fe para adquirir la propiedad. En caso de que tal oferta exceda el valor declarado por el propietario en un monto significativo - por ejemplo 20 por ciento -,

/el interesado,

el interesado, para no verse obligado a vender, tendría que revaluar su propiedad hasta la suma que se le había ofrecido. El proponente de la oferta rechazada tendría entonces derecho a un premio, que podría consistir en la suma adicional recaudada durante el primer año siguiente a la nueva valoración de la propiedad. En el caso de que los problemas inflacionarios asumieran dimensiones graves, habría que incorporar al sistema un mecanismo para el reajuste automático de las tasaciones en el período que media entre las declaraciones sucesivas exigidas al dueño.

44. Algunos participantes manifestaron que el autoavalúo podría ser mejor sistema que el tradicional, aunque éste estuviera bien administrado. En cambio, otros opinaron que sólo es aconsejable durante un período de transición, en que se desarrollan los medios administrativos para lograr una tasación adecuada por parte de la dirección de impuestos. Se indicó también que, aunque el principio de autoavalúo es en sí mismo sano, el mecanismo para obligar a la declaración exacta debiera ser de orden jurídico, dando poderes a las autoridades fiscales para adquirir propiedades por su propia iniciativa según el valor declarado por el dueño. En realidad, esta variante ha sido empleada por algunos países en la ejecución de sus programas de reforma agraria.

45. El segundo método - que se considera en el caso de la propiedad agrícola y no en el de la urbana - es la tasación de la tierra sobre la base de su rendimiento potencial, teniendo en cuenta las informaciones que suministre el catastro.

46. La Conferencia consideró que debería haber impuestos progresivos sobre las sucesiones, complementados por impuestos similares sobre las donaciones entre vivos. Estas sirven el propósito de reducir la importancia del capital heredado como determinante de la distribución de la riqueza y el ingreso, objetivo distinto de la meta general de la tributación progresiva, que consiste en reducir las desigualdades económicas. Si se adoptaran las recomendaciones precedentes relativas a la declaración completa de la propiedad en conexión con el impuesto a la renta, la administración de los impuestos sobre las sucesiones y donaciones presentaría menores problemas.

/47. Se

47. Se estimó que muchos países latinoamericanos fijan los precios para los servicios que proporcionan las empresas públicas a niveles injustificablemente bajos, privando así a los gobiernos respectivos de una importante fuente de ingresos. Se ignora con frecuencia que la mayor parte de dichos servicios es vendida no al consumidor final, sino a empresas privadas. El resultado es que se aumentan artificialmente las utilidades de esas empresas a la vez que se mantienen los beneficios de las empresas públicas a niveles bajos e incluso negativos. Los participantes opinaron que una meta razonable de la política de precios para la mayoría de las empresas del sector público podría ser la obtención de tasas de utilidades comparables a las de las utilidades brutas alcanzadas por el sector privado. Esto tiene especial importancia en aquellos países de América Latina en que las utilidades ganadas por las empresas públicas pueden constituir una fuente valiosa de financiamiento para la necesaria expansión de sus actividades.

48. Se opinó que la administración de las disposiciones legales referentes a empresas extranjeras es relativamente mejor en los países de América Latina que en otras regiones. Sin embargo, se llamó la atención sobre el hecho de que en cierto número de países quizá se hayan otorgado concesiones importantes con el objeto de atraer inversión extranjera. Esto es particularmente exacto cuando este problema se enfoca desde el punto de vista del conjunto de naciones poco desarrolladas. Si tienen éxito, las concesiones hechas por cualquier país son susceptibles de desviar el curso total de los fondos de otros países más que de aumentar en forma apreciable la corriente total de esos fondos. Se señaló además el hecho de que es posible en ciertos casos que las compañías internacionales declaren un valor de exportaciones inferior al real - o declaren un valor de importaciones superior al verdadero -, con lo cual su contabilidad local indicará una ganancia menor que la ganancia realmente obtenida de sus operaciones en el país en que están instaladas. A los fines de limitar las concesiones excesivas a compañías extranjeras y de determinar las verdaderas utilidades a gravar, se imponen consultas internacionales, con miras a la adopción de principios uniformes en el tratamiento tributario a las empresas extranjeras.

/49. Se

49. Se expresó que existen sólidos argumentos de equidad en favor de extender la obligación de pagar un impuesto a la renta en el caso de ingresos recibidos del exterior - como ocurre ya en la mayoría de las naciones europeas y norteamericanas -, sobre todo si se considera que las personas residentes en muchos países de América Latina mantienen cuantiosos capitales en el exterior. Se consideró que, a los fines de llevar a la práctica esas disposiciones, debería solicitarse la cooperación de países extranjeros para que faciliten información sobre las rentas percibidas por personas domiciliadas en América Latina. Es sabido que algunos países facilitan ya esa información sobre la base de reciprocidad en virtud de tratados internacionales en materia de impuestos.

50. Los participantes reconocieron que el incentivo tributario puede ser un poderoso instrumento de la política económica, tanto para canalizar recursos hacia los sectores que se prefieren como para impedir su aplicación en campos no favorecidos. Sin embargo, en el pasado, tales incentivos se han traducido con frecuencia en grandes pérdidas de ingreso fiscal, sin que en muchos casos hayan surtido más que limitados o insignificantes efectos económicos positivos. Por lo tanto, es esencial proceder con suma cautela a fin de velar por que el incentivo tributario conduzca a la finalidad apetecida con una mínima pérdida de recaudación. Aún más, desde el punto de vista de la política económica, sería razonable buscar incentivos que cumplan el propósito fijado sin merma ninguna para el fisco. En el caso particular de los incentivos a la inversión, se observó que no es fácil idear y administrar un sistema eficiente y que su empleo influye sobre la naturaleza de la inversión en grado mayor que sobre su monto total.

51. Se coincidió en considerar plausible la reciente tendencia hacia el desarrollo de mercados comunes entre los países latinoamericanos. Sin embargo, se señaló que a medida que las restricciones al comercio se fueran reduciendo sucesivamente, podrían surgir dificultades fiscales de índole transitoria en algunos de los países miembros. Se puso también de relieve la necesidad de evitar las diferencias de régimen fiscal entre los países interesados, a fin de no ocasionar indebidas distorsiones

/en las

en las estructuras de la producción y el comercio. Se puso de manifiesto la conveniencia de llevar a cabo estudios más a fondo sobre este asunto.

52. En lo que toca a la aplicación de reformas, los participantes indicaron que, en la administración del sistema impositivo y en el análisis de los efectos de la tributación, es urgente mejorar las estadísticas, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, así como aumentar el número de técnicos altamente calificados. Pidieron a los gobiernos y a los organismos internacionales que lleven adelante sus actividades en esos campos y que adopten nuevas iniciativas con el fin de atender a las necesidades indicadas y promover la reforma de los sistemas fiscales - tema central de esta Conferencia - en la forma más eficaz posible.

/Anexo

Anexo

LISTA DE ASISTENTES

Participantes

Mauricio Baca Muñoz, Jefe de la Sección Jurídica y Fiscal de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Guatemala

Carlos Casas, Asesor Económico del Gobierno, Bogotá, Colombia

José María Cazal, Representante de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Montevideo, Uruguay

Cesare Cosciani, Facultad de Derecho, Universidad de Roma, Italia

Félix Dardón, Subsecretario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Guatemala

Rajanikant Desai, División Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos

Sol Luis Dòscartes, Consultor Económico, San Juan, Puerto Rico

Mario Fernández Provoste, Asesor del Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile

Ulises Flores, Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, El Salvador

Richard Goode, Brookings Institution, Washington, D.C., Estados Unidos

Arnold C. Harberger, Universidad de Chicago, Illinois, Estados Unidos

Albert Hart, Universidad de Columbia, Nueva York, Estados Unidos

Alvaro Hernández, Facultadad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica

Federico Herschel, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

Dino Jarach, Doctor en Derecho y Profesor de Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

Braulio Jatar-Dotti, Senador y Presidente de la Comisión Bicameral de Finanzas del Congreso, Caracas, Venezuela

/Nicholas Kaldor

Nicholas Kaldor, King's College, Cambridge, Inglaterra

Carlos Francisco Lessa, Centro de Desenvolvimiento Económico CEPAL/BNDE, Río de Janeiro, Brasil

Mackenzie Lewis, AID, Washington D.C., Estados Unidos

Pedro Maúrtua, Banco Central de Reserva, Lima, Perú

Manlio Martínez, Consejo Nacional de Economía, Tegucigalpa, Honduras

Carlos Matus, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, Chile

Jorge Méndez, Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Bogotá, Colombia

Alfonso Moisés Beatriz, Asociación Salvadoreña de Industriales, San Salvador, El Salvador

Sergio Molina, Director de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile

Héctor Monterroso, Director del Departamento de Estudios Económicos, Banco de Guatemala, Guatemala

Harold Moss, Director, Foreign Tax Assistance Staff, Internal Revenue, Washington D.C., Estados Unidos

José María Naharro, Universidad Central, Madrid, España

Efigenia M. de Navarrete, Escuela Nacional de Economía, Universidad de México, México

Rodrigo Nuñez, Dirección General de Planificación y Administración, Panamá, Panamá

Felipe Pazos, Miembro de la Nómina de Nueve Expertos (Alianza para el Progreso), Washington D.C., Estados Unidos

Enrique Piedrabuena, Profesor de Derecho Financiero, Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile

Aníbal Pinto, Director del Centro de Desenvolvimiento Económico CEPAL/BNDE, Río de Janeiro, Brasil

Jaime Porras, Asesor Jefe de la División de Coordinación de la Junta de Planificación, Quito, Ecuador

/Alan R. Prest

Alan R. Prest, Christ's College, Cambridge, Inglaterra

Manuel Rapoport, Presidente del Consejo de la Dirección General Impositiva, Buenos Aires, Argentina

Eduardo Riofrío, Presidente del Tribunal Fiscal, Quito, Ecuador

Miguel Rodríguez Molina, Administrador General de Impuestos sobre la Renta, Ministerio de Hacienda, Caracas, Venezuela

Alvaro Sancho, Supervisor del Departamento de Estudios Económicos, Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica

Edgard Taboada, Subsecretario de Hacienda, Ministerio de Hacienda, Asunción, Paraguay

Victor L. Urquidi, Asesor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F., México

Eduardo Urzúa, Director de Impuestos Internos, Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile

Néstor Vega Moreno, Asesor de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Presidencia de la República, Quito, Ecuador

Enrique Vidal Cárdenas, Presidente del Instituto Peruano de Derecho Tributario, Lima, Perú

Invitados especiales

José Rafael Abinader, Subsecretario de Finanzas, Secretaría de Estado de Finanzas, Santo Domingo, República Dominicana

Edison Gnazzo, Director de la Oficina de Impuesto a la Renta, Ministerio de Hacienda, Montevideo, Uruguay

Raúl Sáez, Coordinador Interino de la Nómina de Nueve Expertos (Alianza para el Progreso), Washington D.C., Estados Unidos

Observadores

Héctor Assael, Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, Chile

Rodolfo Balbi, Asesor Jefe del Departamento de Supervisión Técnica, Dirección General Impositiva, Buenos Aires, Argentina

Pablo Baraona, Universidad Católica, Santiago, Chile

/Maxwell E. Becker

Maxwell E. Becker, Misión Económica de los Estados Unidos, Santiago, Chile

Angel Boccia, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina

José Bordón, Jefe del Departamento de Estudios e Investigaciones Impositivas de la Secretaría de Hacienda, Buenos Aires, Argentina

George W. Young, COMAP, Santiago, Chile

Ramón Donis, Administración General de Impuesto a la Renta, Caracas, Venezuela

Ernesto Fontaine, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina

Marion H. Gillim, Barnard College, Columbia University, Nueva York, Estados Unidos

Raúl Grien, Corporación Venezola de Fomento, Caracas, Venezuela

Augusto Grivot, Dirección General Impositiva, Buenos Aires, Argentina

Jorge Macón, Consejo Nacional de Inversiones, Buenos Aires, Argentina

Carlos Martínez Molteni, Secretaría de Hacienda, Buenos Aires, Argentina

Norman D. Nowak, Regional Commission Internal Revenue, Nueva York, Estados Unidos

Oliver Oldman, Programa Internacional de Tributación, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos

Yamundú S. Patrón, Inspector General de Impuestos, Ministerio de Hacienda, Montevideo, Uruguay

Noel Ramírez, Dirección General de Ingresos, Ministerio de Economía, Managua, Nicaragua

Gustavo Serrano, Presidente del Instituto Chileno de Derecho Tributario, Santiago, Chile

John D. Strasma, Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, Chile

Dan Throop Smith, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos

David Santiago Tobío, Dirección General Impositiva, Buenos Aires, Argentina

/Osvaldo Torres Ahumada

Osvaldo Torres Ahumada, Auditor Tributario, Santiago, Chile

Maurinus van der Mel, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Washington D.C., Estados Unidos

Marvin Weissman, Director de Asistencia Técnica para América Latina de Asistencia Internacional para el Desarrollo (AID), Washington D.C., Estados Unidos

/Parte II

Parte II

ACTAS RESUMIDAS PROVISIONALES DE LAS SESIONES DE LA CONFERENCIA SOBRE POLITICA FISCAL

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA PRIMERA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el miércoles 5 de diciembre de 1962 a las 16.10 horas

Presidente: Sr. MAGAÑA

CONTENIDO:

La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina

LA POLITICA FISCAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

El Sr. URQUIDI opina que el problema fundamental de la política fiscal contemporánea en América Latina es la falta de definición previa de la política de desarrollo. Como quiera que se defina la política fiscal y ya sea que se le asigne un alcance muy amplio o uno más estrecho, es muy difícil llevar adelante una política fiscal y financiera congruente y racional mientras los gobiernos, las fuerzas políticas y los sectores privados no logren convenir en un plan o programa mínimo de desarrollo que establezca objetivos sectoriales y reconozca las tareas que tanto el sector público como el privado deben realizar para alcanzarlos.

La formulación de programas de desarrollo adecuados no ha avanzado mucho en América Latina y la ejecución de importantes aspectos de la política de desarrollo es defectuosa. En esas circunstancias, muchas de las medidas que forman parte de la política fiscal se proponen o se adoptan sin noción clara de lo que se pretende con ellas o de sus repercusiones. La mayoría responde más bien a necesidades apremiantes de financiamiento o de gasto públicos, o al propósito de favorecer o restringir alguna forma de actividad privada.

Pero hay una conciencia cada vez más clara de que la tendencia a la programación del desarrollo tendrá que acompañarse de un reordenamiento de las ideas sobre financiamiento y sobre la utilización de distintos instrumentos fiscales, y que a todo plan de inversiones públicas y privadas tiene que corresponder un plan financiero y fiscal lo más preciso posible.

La política fiscal no puede tener más precisión de la que tengan los planes de desarrollo, pero ello no impide evaluarla en función de finalidades que hoy día se aceptan como piezas esenciales de cualquier política de desarrollo en América Latina, o sea, la necesidad de aumentar el monto relativo de la inversión pública y privada y de modificar su composición sectorial; de ampliar los gastos corrientes del sector público para proveer servicios esenciales para el desarrollo económico; y de mejorar la distribución del ingreso. Aún en términos muy generales, la política fiscal puede y debe responder a estas finalidades.

/Para que

Para que así sea, se requieren medios eficaces para la formulación y el control de la política fiscal. A este respecto, debe recalcarse que la dirección financiera de un país requiere unidad de mando: el ministro de Hacienda debe estar en posibilidad de coordinar la política tributaria, de gasto, de endeudamiento, a todos los niveles de gobierno, así como la política financiera y de precios o tarifas del sector paraestatal, incluido el seguro social, la banca oficial y los organismos reguladores de abastecimiento.

La política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del estado, y a las operaciones y la situación financieras de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos como componentes del gasto nacional y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privados. Queda implícito en la definición que la influencia de la política fiscal en el desarrollo económico y social depende en esencia de lo que en cada país se considere deba ser la función del estado. Paradójicamente, aún suponiendo que prevalezca en algún país el concepto de que la intervención del estado debe reducirse al mínimo en lo que se refiere a infraestructura y de que sólo por excepción debe el estado ejercer actividades directamente productivas o distributivas, la política fiscal será tan significativa e importante como en el caso en que el estado actúe ampliamente en la creación de la infraestructura del desarrollo o en el establecimiento de empresas agrícolas, industriales o distributivas, pues pesa sobre ella la responsabilidad de orientar las múltiples decisiones privadas de inversión y consumo, de manera que queden encuadradas en los objetivos del desarrollo económico nacional y se ajusten, en su ritmo y en su distribución, a los requerimientos de dichos objetivos.

/Actualmente la

Actualmente la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran más cerca del primero que del segundo extremo. Así, son pocos los países en que el sector público representa más del 15 por ciento del gasto nacional, en que la inversión del sector público exceda del 33 por ciento de la inversión bruta total, o en que el ingreso fiscal pase del 12 por ciento del producto bruto. Por consiguiente, una política fiscal concebida como un todo, armónica y congruente, dotada de suficiente precisión, es en estos casos de primordial importancia para los programas de desarrollo económico acelerado en América Latina, puesto que del comportamiento del sector privado dependerán en gran parte los resultados que se logren.

Este concepto global de la política fiscal no se limita a los aspectos tributarios del gobierno central o federal de un país, sino que abarca también el campo de los gobiernos estatales o provinciales y los municipales. La falta de armonía entre las medidas que adopten un gobierno central y un gobierno provincial, por ejemplo, puede afectar adversamente la tasa de inversión privada e influir de manera desfavorable en determinadas clases de inversión productiva. Asimismo, es preciso extender el campo de la política fiscal a los organismos autónomos o paraestatales y a las empresas de las que el estado sea propietario total o parcial, incluidos los bancos oficiales. Si las tarifas o los precios que cobran estas entidades son elevados, el efecto es el mismo que el de un impuesto; en cambio, si son bajos se está en realidad concediendo un subsidio a los grupos o sectores que disfrutan de sus servicios o bienes.

Otro caso particular que merece consideración aparte es el de los institutos de seguro social, las cajas y fondo de seguros y jubilaciones, etc. En algunos países, a causa de la composición tripartita de las cuotas entregadas a dichos organismos, pudiera juzgarse que no constituyen en rigor un elemento del sector público. Sin embargo, dada la significación pública y colectiva de los sistemas de seguro social, es necesario que sus operaciones se integren a dicho sector, pues las aportaciones de los trabajadores y de los empleadores son afines a un impuesto

/destinado a

destinado a un fin específico, y el excedente corriente de ingresos sobre gastos (hecho el ajuste por el traspaso que el gobierno central pueda hacer a los institutos respectivos) es con frecuencia una de las fuentes de ahorro más importantes en el sector público; la inversión en hospitales, centros de bienestar y vivienda por los organismos de seguridad social sustituye, además, con frecuencia a las inversiones que el estado debería hacer directamente.

Otro elemento de la política fiscal que no siempre se identifica plenamente es el endeudamiento de los diferentes elementos del sector público. El caso del endeudamiento interno o externo del gobierno central o de un gobierno provincial o municipal no ofrece dificultades, pero sí se encuentran en las operaciones financieras en el subsector de organismos y empresas paraestatales. A fin de ser congruentes con el concepto hasta ahora sostenido, el endeudamiento de las empresas paraestatales debería tratarse como un aspecto de la política fiscal, tal vez con excepción de las obligaciones a corto plazo (menos de un año) creadas exclusivamente con fines de operación corriente o caja.

También deben incluirse en la política fiscal las actividades cambiarias y de la banca oficial así como los mecanismos reguladores que instituye el estado a fin de facilitar la comercialización de las cosechas, garantizar precios rurales mínimos, absorber excedentes de producción, regular los abastecimientos y estabilizar los precios de los alimentos en las zonas urbanas.

En resumen, el campo legítimo de la política fiscal es muy amplio, aunque en la práctica hay evidente dificultad no sólo para integrar las cifras que den expresión cuantitativa a la política fiscal sino para vencer los obstáculos administrativos, legales y políticos que impidan unificar el mando en la política fiscal y financiera.

En lo que respecta a los objetivos de la política fiscal, tienen mayor importancia aquéllos ligados directamente al desarrollo económico que los de índole social, y concretamente tres: a) crear el ahorro público suficiente para hacer frente al volumen de inversión pública previsto y allegarse, mediante el endeudamiento interno y externo, los recursos adicionales que sea prudente derivar del ahorro privado o del ahorro

/de otros

de otros países; b) absorber de la economía privada, por los medios más equitativos y eficaces, los ingresos necesarios para hacer frente a la provisión de servicios públicos que la comunidad juzgue indispensables o convenientes y c) manipular diversos instrumentos tributarios, de gasto, cambiarios, de fijación de precios o tarifas, etc. en forma tal que se produzcan suficientes incentivos para que el sector privado genere el volumen de ahorros requerido por el desarrollo económico y efectúe las inversiones que le correspondan.

A los objetivos anteriores pueden agregarse otros en que la política fiscal puede ser un instrumento útil, pero no por fuerza el más indicado o el decisivo. Uno de ellos es el de atenuar o compensar las fluctuaciones de la economía a corto plazo. En este caso, la política fiscal por sí sola, sin el apoyo de otros aspectos de la política gubernamental, no podría hacerse responsable de la estabilización sin desatender objetivos más fundamentales.

Otro propósito al cual la política fiscal puede cooperar, sin que sea el instrumento más adecuado, es el mejoramiento de la distribución del ingreso. Una tributación más progresiva sobre el ingreso, y las diversas formas de impuesto al patrimonio y al gasto privado suntuario, no reducen en realidad la desigualdad de los ingresos personales. Estos pueden seguir generándose con la misma disparidad que antes, como resultado de la estructura agraria, comercial e industrial de un país.

En lo que toca a tributación se advierte en los últimos años en América Latina una tendencia a descansar en mayor medida en los impuestos directos que en los indirectos, al menos en la tributación de los gobiernos centrales, y particularmente, en el impuesto sobre la renta. La estructura tributaria de un país, para ser eficaz, requiere adaptarse a la vida institucional, considerada en su perspectiva histórica y en su evolución presente, y debe responder también a las finalidades que se persiguen. Por ello, la buena técnica fiscal y administrativa necesita aunarse al buen criterio político si una reforma tributaria ha de ser algo más que un ejercicio mental y descansar en el consentimiento del causante o contribuyente. En este aspecto quizá debiera comenzarse por una revisión cuidadosa de muchos conceptos jurídicos que pueden estar limitando innecesariamente el concepto de ingreso o renta gravable,

/en particular

en particular de las personas, o que en alguna forma tiendan a reducir el efecto de las tasas progresivas. Entre los conceptos sobre los cuales cabría alguna aclaración y revisión figuran el de renta o alquiler imputados, el de igualdad o desigualdad en las exenciones o descargas familiares a distintos niveles de ingreso, el de retroactividad en la tributación de las ganancias de capital sobre inmuebles, y el de los ingresos derivados de la propiedad común en el caso de cónyuges.

En la mayoría de los países latinoamericanos el impuesto sobre la renta se caracteriza por ser un sistema cedular, lo que tiene el grave inconveniente de que no permite aplicar con equidad las descargas familiares y de que admite la posibilidad inequitativa de gravar distintas formas de percepción del ingreso con distintas tarifas progresivas o proporcionales. Parece ser muy necesario que se tienda a la simplificación del impuesto sobre la renta en el sentido de hacer aplicable una sola tarifa al ingreso personal consolidado y requerir declaraciones a todas las personas cuyo nivel de ingreso exceda de determinada cantidad relativamente baja. Tampoco hay que descuidar en el mejoramiento de este sistema los incentivos a la inversión. Esto se puede lograr adoptando tarifas cuya progresividad no sea excesiva y cuya tasa media máxima no pase de alrededor de un 35 a 40 por ciento a los niveles muy elevados de ingreso.

Los incentivos a la inversión pueden ser más importantes, sin embargo, en el impuesto a las ganancias o utilidades de las empresas que en el gravamen sobre el ingreso personal, y posiblemente se haya descuidado en América Latina este importante aspecto de la política tributaria. Aunque existen diversas exenciones, no se ha racionalizado en forma adecuada el sistema vigente de exenciones tributarias en lo que hace a sus efectos sobre la inversión. La depreciación acelerada tiene la ventaja, frente a las exenciones, de que se concede contra inversiones realizadas y no contra posibilidades de inversión sujetas a diversas eventualidades. Es además un instrumento más positivo pues admite aplicarse con distintas modalidades en diferentes ramas industriales y puede así adaptarse a las previsiones de crecimiento comprendidas en los programas o planes de desarrollo industrial.

En un afán de perfeccionar y modernizar el sistema fiscal, no deben descuidarse los impuestos indirectos. Los gravámenes a la exportación son

/en parte

en parte sustitutivos del impuesto sobre la renta en cuanto a su aplicación a la actividad primaria y han sido muy útiles cuando ha habido necesidad de gravar con rapidez las utilidades imprevistas que a los exportadores ha producido una devaluación de la moneda o un alza inesperada y violenta de los precios internacionales. Sin embargo, se trata de un instrumento muy burdo e inequitativo, pues no distingue diferencias de productividad y de eficacia que se reflejan normalmente en los costos y es objeto de retrotraslación hacia el elemento más débil de la cadena de la producción y la distribución, casi siempre hasta alcanzar al trabajador agrícola. El resto de los impuestos sobre las transacciones debe considerarse antes que nada como una fuente de ingresos para el fisco, es decir, deben ser lo bastante bajos, en su expresión ad valores, para no desestimular la producción ni las formas de consumo generales, pero lo suficientemente elevados para que constituyan un elemento importante de la recaudación tributaria.

Sin embargo, ningún gobierno debe desperdiciar las oportunidades que existen - aún dentro de una tendencia a establecer impuestos generales sobre ventas o ingresos brutos - de fijar tasas especiales a determinadas clases de consumo que efectúen los sectores de ingreso elevado o que estén sujetas a elasticidad-ingreso más pronunciada. Estos gravámenes, además de representar un ingreso fiscal que puede ser apreciable, constituyen un suplemento equitativo al impuesto sobre la renta personal y contrarrestan la posible evasión de éste a través de gastos hechos con cargo a ingresos no declarados.

Los impuestos a la importación son cada vez más difíciles de racionalizar desde el punto de vista fiscal. A medida que avanza la industrialización en América Latina y se generaliza la protección arancelaria, el impuesto a la importación, para ser eficaz como instrumento proteccionista, tiene que dejar de serlo como herramienta fiscal.

Una forma especial de tributación que en algunos países llega a ser una fuente muy importante o aún principal de ingresos del sector público es la aplicada a las utilidades y actividades de las inversiones extranjeras en productos primarios. Este tipo de tributación puede justificarse desde el punto de vista económico además de razones políticas. A este respecto, sobresalen dos argumentos: a) que las actividades de

/extracción primaria

extracción primaria significan un agotamiento de la riqueza natural que debilita la capacidad económica futura del país y b) que han entrañado con frecuencia una deformación acelerada de la estructura económica que ha hecho más difícil el desenvolvimiento de otros sectores de la economía. La tributación adicional a esas inversiones extranjeras vendría pues a compensar aquellos factores negativos y tiene mucha importancia en la política fiscal si se utiliza en beneficio de los programas de desarrollo económico a través de las inversiones públicas de infraestructura y del financiamiento de la expansión de la inversión nacional agrícola e industrial.

Las reformas a la tributación serían difíciles de justificar si al mismo tiempo no se plantearan y ejecutaran políticas de gasto público más congruentes con la finalidad de desarrollo y bienestar que los gobiernos latinoamericanos se han comprometido a cumplir. La técnica de los presupuestos por programas, practicada en forma todavía limitada en América Latina parece ser el instrumento más recomendable para lograr que el gasto público adquiera mayor eficacia. Con ella se logra armonizar el presupuesto del gobierno con los planes de desarrollo, pero su adopción entraña un entrenamiento especial del personal presupuestario y cambios administrativos o legales.

Entre las empresas paraestatales hay algunas que difícilmente pueden costear sus propias inversiones, pero otras son posibles fuentes de ahorro o ingreso para el fisco. En ellas debe haber por lo menos el afán de servir a la comunidad de la manera más productiva posible, no para obtener ganancias inmoderadas sino para ofrecer servicios y productos de bajo costo, crear reservas financieras para futuras ampliaciones y contribuir al conjunto de los recursos del sector público.

En cuanto al endeudamiento interno, interesa conocer un problema estrechamente vinculado a la política monetaria: el de los límites de ese endeudamiento. Los mercados de capital en América Latina tienen escasa capacidad de absorción y no sería conveniente que el gobierno entrara a competir en ellos con el sector privado. Sin embargo, tiene la posibilidad de crear en el sistema bancario un mercado creciente de títulos de deuda interna, a condición de mantenerse una reglamentación selectiva del crédito.

/El endeudamiento

El endeudamiento externo está sujeto a una limitación general y a varias específicas. La general es la capacidad futura de pago del país deudor. En la determinación de este límite juega un papel no sólo la perspectiva de la exportación de bienes y servicios, sino el éxito del programa de desarrollo en cuanto a la sustitución de importaciones producidas por el incremento de la capacidad de producción interna en relación con el crecimiento de la demanda global. Para ampliar el margen de endeudamiento externo, la sustitución dinámica de las importaciones tiene a su vez que basarse en un programa congruente de inversiones públicas y privadas y, evidentemente, en un aprovechamiento cabal y efectivo del ahorro interno; o sea, existe vinculación entre las posibilidades de endeudamiento y la política fiscal. Entre las limitaciones concretas figuran las modalidades de crédito de los organismos internacionales y la deficiencia de la política fiscal para atraer la inversión privada extranjera.

La enumeración de todos estos importantes aspectos revela la necesidad de contar con mayores y mejores estudios sobre política fiscal. De la reunión podría emanar alguna recomendación sobre la necesidad de efectuar esos trabajos y de contar con la colaboración de los sectores privados en la estructuración de la política fiscal.

El Sr. PAZOS (Alianza para el Progreso) expresa que el trabajo "La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina" del Sr. Urquidi es el mejor estudio de conjunto que ha leído sobre la materia y que concuerda con la mayoría de sus razonamientos y recomendaciones. Sin embargo hay un punto en que no está de acuerdo, y es el lugar secundario que le asigna el Sr. Urquidi a la política fiscal como instrumento de redistribución del ingreso.

Antes de leer este trabajo ha reexaminado los instrumentos y políticas que pueden utilizar los países de América Latina para mejorar la distribución del ingreso y cree firmemente que en las actuales circunstancias el único instrumento para lograr ese fin, a corto plazo, sin grave trastorno para la economía de estos países, es la política fiscal.

Para llegar a esa conclusión ha examinado varias medidas de carácter no fiscal: a) la promulgación de leyes o decretos de alza de salarios; b) promulgación de leyes o decretos sobre salarios mínimos; c) fortalecimiento

/de las

de las organizaciones obreras; d) intensificación de la competencia entre las empresas productoras y distribuidoras (reducción del grado de monopolio); e) pago de subsidios a los alimentos y/o a otros bienes y servicios esenciales; f) fomento de la tecnificación de la agricultura para aumentar y abaratar la producción de alimentos; g) reforma agraria y h) aumento de la productividad del trabajo dentro del proceso de desarrollo.

En general las tres primeras no logran aumentar los ingresos reales de los asalariados, porque suelen subir también los precios de los bienes esenciales. La cuarta es difícil de llevar adelante en países de mercados tan estrechos como los de América Latina. La quinta es en realidad una política de carácter fiscal y ha sido incluída por error entre las otras, y las tres restantes no producen efectos rápidamente sobre la distribución del ingreso.

Si este análisis es correcto, y si se renuncia al instrumento fiscal para hacer una redistribución apreciable del gasto nacional en favor de las clases más pobres, se mantendrán indefinidamente las pavorosas diferencias de nivel de vida prevalecientes en los pueblos de América Latina.

Al examinar las posibilidades redistributivas de la política fiscal, compara la distribución del ingreso entre las naciones industriales y los países de América Latina. En éstos es bastante más desigual que en aquéllos, pues en tanto que en Estados Unidos, Inglaterra, Canadá y Japón el 10 por ciento de las familias de más altos ingresos percibe alrededor del 30 por ciento del ingreso monetario, en México esa cifra ascendía a 46.7 por ciento en 1957 y en Venezuela a más o menos 45 por ciento en 1958. Aunque estas cifras no son muy exactas, se llega a resultados muy similares empleando otros métodos de cálculo también aproximados. Aplicando esos mismos métodos en otros países de América Latina se advierte que en ellos la distribución del ingreso es muy similar a la de México y Venezuela.

Como ahora se tienen mayores conocimientos sobre la distribución del ingreso en los países de América Latina, tendrá que variar el concepto que se tenía antes - y que todavía mantiene el Sr. Urquidi - sobre la estrechez de la base tributaria para el impuesto a la renta en las economías de dichos países. La gran concentración del ingreso en el decil superior de la población da una magnífica base para el impuesto a la renta y el sistema

/tributario en

tributario en general. En efecto, suponiendo que el 45 por ciento del ingreso personal que percibe el decil superior equivalga al 37 por ciento del producto interno bruto, y que el impuesto a la renta captase el 20 por ciento, su recaudación ascendería al 7 por ciento del producto interno bruto, y no al 2 por ciento postulado, cifra que en todo caso es probablemente superior al promedio de los países de América Latina. Además si los impuestos al consumo suntuario, después de pagado el impuesto sobre la renta, captaran un 20 por ciento del ingreso de esa capa superior de la población, su recaudación equivaldría al 6 por ciento del producto interno bruto, cifra superior a la supuesta. Con estas dos partidas se lograría hacer una redistribución efectiva de los beneficios del gasto del primer decil a los restantes, por un monto equivalente a 7 por ciento del producto interno bruto.

Sin embargo, hay que considerar los posibles efectos de esta redistribución sobre el primer decil. Se supone que disminuye el volumen de inversión, porque tienen menos recursos, y menos alicientes para invertir. Analizando la primera de las razones mencionadas, se reconoce en la actualidad que la decisión de invertir no tiene relación con la formación previa de ahorro y que probablemente el ahorro personal representa una fracción relativamente pequeña del ahorro privado en los países latinoamericanos. Con todo, es posible que en un principio, debido a la redistribución, se reduzca el ahorro privado, pero lo más probable es que pasado uno o dos años, se reajuste el consumo y el ahorro suba a su nivel original o incluso suba a uno superior.

En cuanto a que haya menos alicientes para invertir, y que disminuya por ello la inversión, que es el efecto que el Sr. Urquidi teme que se produzca, el Sr. Pazos expresa que no cree que eso suceda por varias razones: primero, porque el grueso de la inversión real y directamente productiva lo realizan las sociedades, a las que debe gravarse con una tasa uniforme no muy alta, y no con un impuesto progresivo y porque un impuesto elevado sobre el ingreso personal desalienta la repartición de utilidades, aumentando el ahorro de las empresas. Segundo, porque los individuos situados en los más altos grupos de ingresos no se mueven por un simple afán de lucro sino por otras motivaciones, y continuarán invirtiendo para mantener sus empresas a la cabeza de sus competidores, y tercero porque al limitar las ganancias disminuye en los inversionistas el temor a los riesgos.

/Teniendo en

Teniendo en cuenta todos los argumentos expuestos, el orador considera que puede sugerirse a los países de América Latina que graven más fuertemente a los individuos situados en el primer decil de la población de mayores ingresos de modo de aumentar las recaudaciones fiscales en el equivalente de un 5 a diez por ciento del producto interno bruto.

El Sr. PINTO conviene en general con las observaciones formuladas por el Sr. Urquidi pero desea explayarse sobre uno o dos puntos que estima de primordial importancia.

El primero se refiere a la amplitud del campo de acción del Estado en América Latina y a la índole de los instrumentos que emplea. La región no ha tomado todavía plena conciencia de la magnitud y variedad de los recursos e instrumentos a disposición de sus gobiernos y se inclina a estimarlos de acuerdo con la participación de los gastos públicos en el producto nacional bruto, lo que no da una idea exacta de la realidad. Se cree en ciertas esferas que el Estado tiene un campo de acción limitado, pero en buena parte de los países latinoamericanos sus gobiernos rigen más o menos completamente el comercio exterior, el sistema monetario, los servicios de utilidad pública, algunas industrias básicas, los sistemas de previsión y las negociaciones sobre sueldos y salarios. De hecho, el Estado dispone de un gran potencial que con frecuencia no aprovecha plenamente.

Su desaprovechamiento se debe en gran parte a la incesante proliferación de organismos en el sector público, que simplemente se han ido sumando a la estructura administrativa tradicional sin sustituirla o ser asimilada por ella. La resultante duplicación de trabajo y responsabilidades ha sido visible en otras partes del mundo pero ha tomado caracteres especialmente marcados en América Latina.

Un factor secundario, pero importante, es la tendencia generalizada a pensar que la legislación y sus corolarios administrativos reemplazan a las soluciones prácticas.

La incapacidad para hacer buen uso de los recursos y mecanismos a disposición del Estado no puede atribuirse, sin embargo, a esos factores solamente. Personalmente, cree que existen dos motivos principales: en primer lugar, la indefinición política respecto a las responsabilidades del Estado y, derivadamente, de sus relaciones con las empresas privadas.

/En muchos

En muchos círculos influyentes sigue entendiéndose la participación del Estado como mera realidad de emergencia y no como particularidad normal e indispensable del proceso de desarrollo económico. Ha habido una tendencia a prestar a conceptos tales como el de "libre empresa" un valor absoluto, aunque verbal, al tiempo que se rechazan las responsabilidades públicas, aunque se aprovechen sus dádivas que implican. El divorcio entre la palabra y la acción no ha impedido la gestión del Estado pero indudablemente ha trabado su racionalización y creado antagonismos entre los sectores público y privado. El segundo motivo es la dificultad de adoptar criterios y tomar decisiones en campos y situaciones específicas cuando no se tiene una política económica integrada y una visión general de los objetivos perseguidos.

Con referencia a las observaciones del Sr. Urquidi acerca de los problemas que afectan a las empresas estatales, el orador insiste ante todo en la creciente importancia de las empresas productivas bajo control estatal, que, en vista de la fase más compleja y exigente del desarrollo que enfrentan los países latinoamericanos tornará indispensable la iniciativa pública, aisladamente o en asociación estrecha con el sector privado.

Una cuestión que aún reclama dilucidación se refiere a los criterios de eficiencia que deben presidir la operación de las empresas públicas o mixtas. Es tan inconveniente que ellas se rijan por los mismos patrones que las empresas privadas, como que rechacen esos criterios sin antes haber ideado otros más adecuados a sus funciones particulares. Un criterio de eficiencia que debería emplearse es la técnica de presupuestos por programas, que debería ser enseñada y aplicada más ampliamente.

Según señalara el Sr. Urquidi, uno de los pasos previos para resolver el problema es inculcar en el público general la conciencia del propósito y contenido social del trabajo de las empresas estatales de manera que comprendan que lo que se recibe como subsidio se paga como tributo.

Pero los problemas involucrados no son exclusivamente técnicos. También derivan del equilibrio que debe mantenerse entre la necesidad de que las empresas estatales conserven su autonomía técnico-administrativa y de que queden sujetas al mismo tiempo a la política establecida por el Gobierno. Aunque es imposible determinar el punto exacto de ese equilibrio, sería útil

/estudiar casos

estudiar casos específicos en América Latina a fin de determinar ciertos criterios básicos para la acción futura.

En lo tocante a otro punto - el de los impuestos - considera sobrepasado el tiempo de aquilatar los méritos y desventajas relativos de distintos tipos de impuestos. Lo que debe hacerse es definir algunas orientaciones generales, susceptibles de ser adaptadas a las necesidades de cada país. A este respecto, subraya tres aspectos: primero, que una forma de resolver el conflicto entre la convicción imperante de que el impuesto a la renta debería ocupar un puesto más importante en los sistemas tributarios latinoamericanos y las dificultades administrativas sería su concentración sobre la minoría pudiente, por ejemplo, personas con ingresos netos por lo menos diez veces superiores al promedio. En segundo lugar, otros impuestos, como los que gravan el patrimonio y diversos tipos de activos fijos especialmente los bienes inmuebles, deberían aportar una contribución mayor que en las naciones industrializadas. De esta manera, contribuirían a ampliar la base tributaria y a facilitar la administración impositiva. En tercer lugar, tendría que mantenerse la importancia de los impuestos sobre el consumo sin acrecentar la índole regresiva de la distribución de las rentas. Otra forma de clasificar los impuestos al consumo sería conforme a sus efectos sociales. Sería difícil hacerlo, si no fuera por el hecho de que es bastante fácil determinar las modalidades de consumo en los grupos de ingresos bajo y medio en América Latina. Siempre que se respetaran esas modalidades y se previeran las posibles repercusiones de una política progresiva de gastos públicos, prácticamente todos los impuestos indirectos serían progresivos en cierta medida.

Con respecto a los resultados finales de la política fiscal, señala que la tendencia al aumento más intenso de los gastos de transferencia previsional parece desventajosa en comparación con la alternativa de aumentar los gastos en educación y salud, que aparte de ser intrínsecamente más equitativos, son más susceptibles de elevar el ingreso real de la población.

Finalmente, no concuerda con dos observaciones del Sr. Urquidi relativas al papel de los mecanismos fiscales en la distribución de las rentas y la política compensatoria. Respecto al primer punto, está de acuerdo en que dichos mecanismos no podrían tener en América Latina la misma importancia que

/en países

en países más desarrollados. Aunque cualquier esfuerzo por cambiar la distribución de los ingresos tendría que trascender la política fiscal, correspondería a ésta última un papel importante. A fin de determinar su responsabilidad es esencial conocer las diferentes formas en que la política fiscal puede conducir a una redistribución. Una de ellas es la sustracción de ingresos de los grupos altos para darlos a los grupos menos pudientes. Otra sería que el Estado gravara a los pudientes y aplicara los ingresos fiscales a la provisión de bienes y servicios para los sectores más pobres, y la tercera consistiría en destinar la misma fuente de ingresos de modo de influir sobre los factores que determinan la distribución de las rentas.

Coincide en que la política compensatoria tropieza con muchos escollos en América Latina pero de todos modos debe recurrirse a ella ante una depresión del comercio exterior a fin de mantener los niveles de ingreso y empleo y evitar la reducción del ritmo de desarrollo económico.

Se levanta la sesión a las 18.10 horas.

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA SEGUNDA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el jueves 6 de diciembre de 1962 a las 9.55 horas

Presidente: Sr. MAGAÑA

CONTENIDO:

La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina (Continuación)

LA POLITICA FISCAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA (continuación)

El Sr. COSCIANI, después de referirse en términos laudatorios tanto al documento sobre el tema presentado por el Sr. Urquidi como a la exposición verbal con que lo complementó en la sesión anterior, manifestó su opinión coincidente con la de él respecto a la necesidad de coordinar la política fiscal y financiera en sus distintos sectores y al más alto nivel administrativo. Se pregunta a este propósito si la mejor y más lógica manera de asegurar esa coordinación no podría hallarse en la planificación económica general y asimismo si no convendría plantear también esa coordinación en el plano internacional.

En cuanto al efecto de la política fiscal en la distribución del ingreso nacional, concuerda igualmente con el Sr. Urquidi en que sólo podrá conseguirse tal efecto si la política fiscal va precedida por reformas estructurales. Aunque el Sr. Pazos se haya manifestado escéptico acerca de la eficacia de esas reformas, le parece indudable que constituyen la condición previa para las inversiones y que estas últimas sólo es dable conseguirlas dentro de un ambiente de paz y seguridad social. Un instrumento para lograrlo es precisamente el impuesto progresivo sobre la renta.

Por lo que se refiere a lo expresado por el Sr. Urquidi sobre las empresas públicas, cree que no debe generalizarse en materia de precios de los servicios en relación con el costo, sino que, en algunos casos, puede justificarse el empleo de precios que en el fondo sean subsidios para los consumidores. Considera que las opiniones de los señores Urquidi y Pazos respecto a las limitaciones de la política fiscal o de otras medidas alternativas para lograr la redistribución del ingreso son demasiado pesimistas y que no las comparte en su totalidad.

El Sr. NAHARRO se muestra de acuerdo con la opinión expuesta por el Sr. Urquidi en cuanto a la necesidad de planificar y coordinar la política fiscal con las demás actividades económicas del país, así como acerca de las dificultades que ello supone. ¿Cuál debería ser el organismo coordinador o planificador? Como las llamadas juntas de planificación no suelen tener facultades ejecutivas, habría que encontrar un mecanismo político-administrativo capaz de asegurar de manera efectiva esa coordinación. Coincide asimismo con el ponente acerca de la conveniencia de conseguir la colaboración del sector privado en la política fiscal en la medida en

/que ésta

que ésta es un instrumento o mecanismo de desarrollo. Aparte las formas indirectas de colaboración que pueden lograrse a través del régimen parlamentario y de la influencia de la opinión pública, ¿cómo llegar por vía directa a conseguir la colaboración de los sectores público y privado en esta materia?

Además de las precedentes observaciones de carácter general, formula el orador algunas otras de índole especial, referentes a determinadas cuestiones abordadas por el Sr. Urquidi. Así, ¿por qué no discriminar, a efectos impositivos, entre las rentas de capital y trabajo cuando esa discriminación - de naturaleza cualitativa - podría ayudar a la redistribución del ingreso? En cuanto a las tarifas de los servicios públicos esenciales, regidos por empresas autónomas advierte los peligros de recurrir al sistema de precios diferenciales, aunque reconoce que podrían ayudar a la redistribución de recursos y al desarrollo económico cuando se discriminase en favor de los sectores interesantes. En su opinión, sería preferible sustituir tal sistema por un régimen de subsidios, que no provoca distorsiones a través de variaciones en los precios relativos.

El Sr. HERSCHEL hace notar la importancia de distinguir entre los aspectos teóricos y prácticos de la política fiscal y de asegurar una buena coordinación de los intereses públicos y privados en la materia, extremos en los que se halla de acuerdo con el Sr. Urquidi. En cambio, discrepa de lo afirmado por éste, acerca de la proporción en que el sector público participa en el gasto nacional y en el producto bruto, por lo menos en la Argentina. Con respecto a los incentivos fiscales señala que en su país no constituyen los principales determinantes de la inversión. Observa asimismo que los derechos aduaneros tienen importante participación en los ingresos fiscales de algunas repúblicas latinoamericanas.

El Sr. CASAS señala que los objetivos de la política fiscal no pueden ser diferentes a los de la política económica que no son otros que los de obtener niveles óptimos de productividad e ingreso, asegurar la estabilidad económica y una más justa distribución del ingreso. Estas tres finalidades son interdependientes. En relación con la tercera, la redistribución del patrimonio y el ingreso debe hacerse de modo que permita mejorar la productividad. Por no haberse comprendido esto último se ha enfocado en forma no muy precisa el desarrollo de la política fiscal. Esta política puede utilizarse para redistribuir la riqueza y el ingreso siempre que

/se eliminen

se eliminen las desigualdades presentes y se adopten medidas para prevenir las que pudieran surgir en el futuro. Las actuales desigualdades pueden corregirse mediante la intervención estatal mediante el establecimiento de un impuesto progresivo o el aumento de los impuestos indirectos. La política fiscal constituye un factor de primordial importancia que permite al gobierno crear condiciones ventajosas para el sector privado y, por lo tanto, desempeña un papel fundamental en la creación de las condiciones requeridas por el desarrollo económico.

El Sr. VEGA observa que según el Sr. Urquidi el principal objeto de la política fiscal reside en garantizar mayores entradas al gobierno más que en redistribuir la riqueza y el ingreso. Sin embargo, no debe descuidarse esta última finalidad. Su orden de precedencia es un problema de sincronización y metodología y no de prioridades. La sola política fiscal no constituye un medio muy eficaz para redistribuir la riqueza y el ingreso. De mayor eficacia es la reforma agraria, que no es un mero instrumento de redistribución de la tierra, sino que contribuye también a lograr una distribución más equitativa de la riqueza y el ingreso. Otro instrumento para obtener la redistribución del ingreso es el gasto público aunque su principal objetivo es ampliar la infraestructura que beneficie principalmente a los que están en condiciones de invertir.

Manifiesta no estar de acuerdo con el punto de vista del Sr. Urquidi de que sería preferible ofrecer al público tasas tributarias medias en lugar de tasas marginales. Sería difícil obtener recaudaciones suficientes para financiar el presupuesto si sólo se aplicaran tasas impositivas medias. El uso de estas últimas significaría renunciar a los impuestos progresivos en favor de los impuestos proporcionales. Tampoco respalda la aseveración del Sr. Urquidi en el sentido de que debe tratarse de proporcionar incentivos para la inversión mediante una depreciación acelerada y no a través de concesiones tributarias. Personalmente, prefiere lo segundo.

El Sr. DESCARTES estima útiles y eficaces las ideas del Sr. Urquidi relativas a la programación del desarrollo económico y se muestra de acuerdo con los principales planteamientos, sobre todo en lo que toca a los amplios alcances de la política fiscal. Sin embargo, se debe tener cuidado tanto en lo que respecta a la responsabilidad de los ministerios que tienen a

/su cargo

su cargo determinados objetivos de esa política fiscal en relación con la posición de los planificadores económicos. Ambos son esenciales para una acción eficaz. Se muestra plenamente de acuerdo en lo relativo a la importante función que debería desempeñar en este sentido el Ministro de Hacienda.

Si bien el orador respalda la posición del Sr. Urquidi en lo que toca al principal objetivo de la política fiscal - el desarrollo económico - estima que no debería despreciarse la importancia de la redistribución del ingreso. Ambos son esenciales para el propio desarrollo y no están en conflicto.

Otro factor importante es el impuesto a la renta y la necesidad de divulgar los beneficios que de él se derivan. Esto último podría llevarse a cabo con los mejores resultados mediante la creación de comités consultivos en que estuviera representado el sector privado. Esos comités han dado buenos resultados en Puerto Rico, donde se ha conseguido que el público comprenda ciertos programas tributarios.

En cuanto a las instituciones autónomas o paraestatales, estima que deberían ser económicamente autárquicas y que las tarifas de las empresas de utilidad pública - por ejemplo, las de la industria de energía eléctrica -podrían rebajarse en algunos casos con el fin de obtener beneficios sociales sin destruir el propósito de autosuficiencia económica de la estructura tarifaria global. Subraya el peligro de estos ajustes con fines sociales, pero cree que pueden hacerse con moderación y buen sentido, y sin olvidar que la tarifa global cubra los costos.

Expresa, además, que la eficacia del sistema de contabilidad pública es de gran importancia para el proceso de desarrollo económico y apoya la conveniencia de los presupuestos por programa.

Finalmente, comparte la preocupación manifestada por el Sr. Pinto con respecto a la proliferación de las dependencias gubernamentales y las desviaciones legalistas. Es necesario prestar atención a esos puntos para tratar de remediar las deficiencias actuales.

El Sr. KALDOR expresa su convicción de que el Sr. Urquidi está en general de acuerdo acerca de las cuestiones principales con los delegados que han comentado su trabajo, y de que sin duda suscribiría las dos opiniones sostenidas por los presentes: en primer lugar, que la contribución de las rentas inmobiliarias al ingreso nacional es demasiado elevada en los países latinoamericanos, y mayor que en otras regiones, y en segundo lugar que, como consecuencia de defectos en la legislación y administración tributarias, los ingresos de la propiedad no participan en forma equitativa en la carga tributaria. Personalmente, convino con el Sr. Urquidi

/...

en que la redistribución de las rentas, trasladándolas de los ricos a los pobres, no es el principal objetivo de la tributación, que debe ser el de la recaudación de ingresos para lograr la consiguiente transferencia de recursos de usos improductivos a otros productivos. Sin embargo, es imposible hacerlo si la red tributaria no se extiende en forma tal que pueda captar la gran masa de ingresos de la propiedad. No se puede aumentar la parte de la renta nacional aportada por los impuestos a menos que el gobierno esté en condiciones de gravar la gran proporción de ingresos provenientes de esa fuente; por ejemplo, al 46.7 por ciento que, según la Sra. Navarrete, representa el grupo superior del 10 por ciento en México, que paga pocos impuestos. El propósito debe ser allegar una mayor proporción de los recursos nacionales para fines productivos, ya sea para partidas recurrentes, como los servicios públicos, o no recurrentes, como los ahorros. Aun cuando el objetivo de la tributación no sea redistribuir el ingreso, es muy probable que su efecto fuera ése.

Con referencia a las páginas 15 y 16 del trabajo del Sr. Urquidi (CPF-DB-8), se siente obligado a disentir - desde el punto de vista de la teoría económica - con las opiniones allí expresadas. La participación del ingreso que corresponde a la propiedad en forma de beneficios, depende en gran medida de los niveles de consumo de los propietarios. Un aumento del rendimiento tributario mejoraría el balance de los ingresos y los gastos públicos. La tributación de la propiedad, si limitara la propensión al consumo que tienen los propietarios, también modificaría la participación de la mano de obra y el capital previa tributación en la producción nacional. No es una simple coincidencia que en los países en que rige una tributación efectiva de los ingresos de la propiedad - los países escandinavos, los Estados Unidos y el Reino Unido - la participación correspondiente a los beneficios antes de los impuestos sea menor que en aquellos otros en que no se grava la renta inmobiliaria debido a defectos del sistema tributario. En otras palabras, en estos últimos países, la participación de la mano de obra en el ingreso nacional es reducida a causa de la gran propensión al consumo de los propietarios que aumenta la participación de los beneficios en el producto. Por lo tanto, no puede aceptar la opinión del Sr. Urquidi de que la tributación progresiva

/no ataca

no ataca de raíz el problema de la participación en la producción correspondiente a las distintas clases sociales.

El Sr. JARACH, aunque coincide con el Sr. Urquidi en que el objetivo primario de la política fiscal es incrementar los ingresos, no apoya su afirmación de que la tributación no pueda llevar a la redistribución del ingreso. Comparte la opinión del Sr. Pinto de que la redistribución depende del uso que se haga de los gastos públicos. Además, no debe confundirse desarrollo económico con inversión, pues sus objetivos incluyen el establecimiento y mantenimiento de servicios esenciales de educación, salud pública y vivienda, que contribuyen en conjunto a crear condiciones de estabilidad social conducentes al desarrollo económico.

La redistribución del ingreso no sólo puede ser un objetivo per se, sino que constituye al mismo tiempo una condición del crecimiento económico. Además, podría romper la concentración dinástica de la riqueza, de modo que pueda ser utilizada con fines productivos.

El Sr. DESAI, refiriéndose a la sección 3 del documento del Sr. Urquidi, manifiesta que prefiere la definición del Sr. Kaldor sobre los objetivos de la política fiscal, que establece que a través de esa política los gastos del gobierno se ajustan a sus objetivos y se obtienen los fondos necesarios. Aunque la política fiscal - como expresó el Sr. Urquidi - guarda estrecha relación con otras materias como la política monetaria, las empresas públicas, etc., cree que la definición de política fiscal no debe ser tan amplia que incluya todas estas materias de política económica. Hay una tendencia a tratar de vincular las informaciones tributarias con las cuentas nacionales, aunque éstas se fundan en bases algo distintas de las que se refieren al análisis económico de proceso de desarrollo económico. De la presentación del Sr. Urquidi se deduce que la inversión pública constituye el medio principal para lograr el desarrollo económico, cuando en realidad la totalidad de los gastos públicos - corrientes o de capital - pueden orientarse hacia el desarrollo y hay casos en que se aprovechan menos eficientemente los recursos destinados a la inversión que a los gastos corrientes. Opina también que sería un ejercicio teórico tratar de establecer las prioridades del gasto, pues la mayoría de los presupuestos de los gobiernos reflejan las prioridades nacionales que varían de un país a otro. En la mayoría de los países se acepta el presupuesto de defensa como un dato fijo al distribuir los gastos públicos.

/El Sr. PIEDRABUENA

El Sr. PIEDRABUENA destaca la necesidad de una clara definición de la política fiscal a fin de ofrecer una guía a los que tienen a su cargo su aplicación práctica. Con respecto a la tributación, debe examinarse cuidadosamente el monto de los impuestos que se aplican. En muchos casos se ha pasado en América Latina del límite de ese 15 por ciento que, según el Sr. Urquidi, representa la contribución del sector público a los gastos nacionales. La cuestión es cómo está distribuido ese porcentaje. Además, un porcentaje mayor podría tener resultados improductivos. La naturaleza regresiva del sistema tributario queda demostrada por el hecho de que mientras los obreros reciben el 40 por ciento del ingreso nacional pagan más del 40 por ciento de los impuestos.

Conviene con el Sr. Pinto en la necesidad de coordinar los objetivos e instrumentos de la política fiscal. Sin embargo, lo que se necesita es un sistema de prioridades en relación con las finalidades de esa política.

La Sra. NAVARRETE manifiesta que la política fiscal ha de considerarse como un todo integral, dentro del marco general del desarrollo económico. Su objetivo debe ser aumentar la producción nacional conduciendo a una mejor distribución. A título de ilustración hace referencia a sus propias experiencias en regiones subdesarrolladas en la región sur de México. Por muy esenciales que sean, las inversiones en la infraestructura, no bastan por si solas, y deben ser acompañadas por otras de inversión - inclusive inversiones sociales - que permitan el desarrollo de esas zonas mediante la provisión de las viviendas, la educación y la capacitación industrial que se requieren para que pueda prosperar la industria.

El Sr. FERNANDEZ PROVOSTE opina que en la política fiscal debería ponerse el acento sobre el desarrollo económico, puesto que el propósito principal del desarrollo es aumentar la productividad y el consumo general. Sin embargo, no tiene objeto aumentar la producción si no existe un mercado capaz de absorber el aumento. Es posible crear ese mercado mediante la redistribución del ingreso. La falta de tal redistribución puede conducir, como en el caso de Chile, a una desvalorización de la moneda y a condiciones inflacionarias.

/El Sr. HART

El Sr. HART expresa la esperanza de que el interés de la Conferencia en un tipo de política fiscal demasiado elaborado no afectará la adopción de medidas prácticas para mejorar la presente situación. La verdad es que las políticas fiscales vigentes en América Latina son inadecuadas porque los ingresos fiscales no van a la par de los gastos. Parte de esa laguna podría salvarse mediante una administración más eficiente y una mejor recaudación. Se refiere a su experiencia con el sistema tributario chileno y dice que a veces existe una cierta conexión entre las tasas alejadas de la realidad y la aplicación ineficiente de los impuestos. La reforma administrativa podría exigir cierto ajuste de las tasas. Señala además que ciertas formas de gastos gubernamentales pueden significar una redistribución regresiva del ingreso. Ese es el caso de la provisión de educación superior gratuita cuando el acceso a las universidades está limitado a los grupos de ingresos más altos, o de los gastos que benefician a los propietarios de automóviles, cuando se trata exclusivamente de personas comprendidas en esos grupos. Coincide con el Sr. Pinto en que sería posible vender las empresas estatales a compañías privadas, siempre que se pagara un precio justo, y en que las empresas públicas no deberían recibir subsidios desproporcionados. Una política nacional de precios podría resolver muchos de esos problemas. Está de acuerdo con el Sr. Kaldor en que es necesario aumentar los ingresos fiscales mediante impuestos progresivos sobre las rentas inmobiliarias. Apoya la opinión del Sr. Urquidi acerca de la importancia de la comprensión pública y cree que se debería proporcionar a las masas populares una información simplificada sobre los hechos esenciales, y en particular sobre el hecho importantísimo de que los ingresos que ahora aporta la tributación son del todo insuficientes.

El Sr. GNAZZO conviene con los demás oradores en que el propósito fundamental de la política fiscal debe ser recaudar fondos para los gastos corrientes, y en segundo lugar para el desarrollo económico. Sin embargo, la política fiscal es asimismo un instrumento de redistribución, no tanto de la riqueza como de los ingresos. Además, con ella se podrían suavizar las rigideces estructurales que llevan a una desigual distribución del ingreso. El propósito principal debería ser coordinar la política

/fiscal con

fiscal con la política económica general; todos los elementos deberían ser coordinados como partes de un solo todo, sin dar prioridad a los diversos componentes.

El Sr. CAZAL cree que en el debate se han destacado tres puntos principales: la importancia de determinar las finalidades de la política fiscal; la necesidad de plena cooperación entre los departamentos responsables de la ejecución de la política fiscal, y la necesidad de hacer el correspondiente hincapié en la participación del sector privado. En algunos países surge la confusión porque, al no estar definidos con claridad los propósitos de la política fiscal, el público no los conoce o los funcionarios interesados no los comprenden perfectamente. Aunque es probable que los propósitos finales de la política fiscal de diversos países sean similares, es muy posible que los intermedios varíen según el nivel de desarrollo y los problemas característicos de cada país. El primer paso debería ser definir esos propósitos finales e intermedios de la política fiscal; el segundo, establecer un orden de prioridad para la distribución de los recursos, y el tercero, asegurar la cabal comprensión de los propósitos y prioridades por parte de todos los interesados.

El Sr. LESSA cree que, aunque no se ha tocado el punto en los documentos que considera la Conferencia, es especialmente importante examinar las que podrían llamarse condiciones previas para la aplicación de la política fiscal en relación con el desarrollo. En el Brasil, por ejemplo, la estructura institucional heredada del pasado es una estructura adecuada para la Europa del siglo XIX, y toda medida gubernamental en materia tributaria supone un largo y complicado proceso de discusión. En muchas otras naciones latinoamericanas cualquier enmienda tributaria está sujeta a prolongados debates en los órganos legislativos y en diversos comités, lo que constituye un obstáculo serio para la reforma impositiva. El alcance y el empleo del instrumento fiscal podrían ampliarse considerablemente mediante ciertas reformas institucionales que eliminasen esos obstáculos.

El Sr. URQUIDI, después de agradecer la favorable opinión que mereció su ponencia tanto a los Sres. Pazos y Pinto, que la comentaron, como a los demás oradores que han intervenido en el debate, hace notar que no han

/sido discutidos

sido discutidos varios aspectos de la misma, tales como el endeudamiento, la tributación de las empresas extranjeras, los institutos reguladores, etc. Tal omisión le confirma en su opinión de que es insuficiente la forma en que hasta ahora suele abordarse y entenderse la política fiscal, y por ende en la necesidad de ir más a fondo en su análisis. Por lo demás, está de acuerdo con casi todas las observaciones planteadas en el curso del debate por los diversos oradores.

Refiriéndose en particular a las preguntas planteadas por el Sr. Naharro, reafirma su opinión de que la autoridad financiera en ningún momento debe estar ausente de todo aquello que de alguna manera pueda afectar a la ordenación fiscal y de los recursos. La planificación y la necesaria coordinación deberían quedar a cargo de una comisión en la que participase el Ministro de Hacienda y que estuviese dotada de facultades "casi" ejecutivas, sólo subordinadas a la aprobación del Presidente de la República. Tal comisión dividiría funcionalmente su trabajo en las subcomisiones especializadas que fuesen necesarias. La manera más eficaz de asegurar la colaboración del sector privado no parece ser la participación de representantes del mismo en las comisiones y subcomisiones de planificación, sino a través de organismos consultivos especiales.

En cuanto a los precios de los servicios proporcionados por los organismos paraestatales, se muestra contrario a la política de subsidios, porque en definitiva éstos recaen sobre el consumidor. A su juicio, no debe haber discriminación a los efectos impositivos entre las rentas ganadas y las no ganadas, pues ese sistema, lejos de asegurar la debida equidad - como lo demuestra el caso de los "rentistas pobres" -, haría disminuir los incentivos al ahorro y la inversión. El problema debería relacionarse más bien con el establecimiento de un impuesto personal consolidado.

Como los países en vías de desarrollo se caracterizan por la falta de ahorro y capitalización, es indispensable recurrir en ellos a los incentivos fiscales, uno de los cuales es la amortización acelerada. Tal incentivo será particularmente eficaz en el caso de las empresas de rendimiento a largo plazo.

/Subraya que

Subraya que cuando manifestó su preferencia en favor de las tasas medias sobre las marginales, no quiso decir que tales tasas debiesen ser proporcionales. Sólo se refirió a la expresión de esas tasas, que deben ser progresivas en la medida en que el grado de progresividad del impuesto sea compatible con el fomento de la inversión.

Insiste en su punto de vista acerca de la prioridad del objetivo propiamente económico que debe perseguir la política fiscal. No se siente tan pesimista como algunos participantes han creido ni tan optimista como parece ser el Sr. Pazos en cuanto a los efectos redistributivos de la política fiscal, que en todo caso podrían conseguirse más rápidamente mediante otras medidas. Crear ahorro público para la inversión en el sector público es una finalidad de primordial importancia en los países latinoamericanos. De ahí que tal finalidad deba separarse de los gastos corrientes y que convenga también manejar la política fiscal en forma tal que fomente también el ahorro y la inversión privados.

Cuando ha expresado reservas acerca de los efectos redistributivos que pueden lograrse a través de la política fiscal, se refirió siempre al ingreso y no a la riqueza, acerca de la posibilidad de cuya redistribución no tiene dudas. No hay que olvidar, sin embargo, que la política redistributiva puede desalentar la inversión. A este respecto, siempre que no se perjudique la capacidad de inversión se manifiesta de acuerdo con el Sr. Kaldor en la conveniencia de reducir la propensión al consumo de las clases altas.

Finalmente, por lo que respecta a la política compensatoria de las fluctuaciones de corto plazo originadas en el descenso de los precios externos, expresa su opinión de que no debe apoyarse ni reforzarse con medidas fiscales tales como exenciones o rebajas de impuestos, porque esas medidas son susceptibles de crear déficit presupuestarios con las bien conocidas secuelas inflacionistas. Para corregir esas fluctuaciones es más útil la política monetaria con la cooperación de medidas internacionales para estabilizar los ingresos de divisas derivados de la exportación de productos básicos.

Se levanta la sesión a las 13.10 horas

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA TERCERA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el jueves 6 de diciembre de 1962 a las 16.10 horas

Presidente: Sr. LYNN

CONTENIDO:

La capacidad fiscal de los países en desarrollo: cuestiones de política tributaria

LA CAPACIDAD FISCAL DE PAISES EN DESARROLLO: CUESTIONES DE POLITICA TRIBUTARIA

El Sr. DESAI se refiere al debate anterior en que hubo consenso casi unánime sobre el desarrollo económico como el objetivo primordial de la política fiscal. En la misma hipótesis básica se fundamenta su ponencia, y en ella se pregunta sobre la forma y grado de empleo de los instrumentos fiscales para alcanzar ese desarrollo. Al indagar sobre estas cuestiones, da por sentado que el rendimiento fiscal en los países subdesarrollados queda muy por debajo de su nivel potencial. Lamenta que no se discuta separadamente el papel de los asesores tributarios sobre medidas de reforma, pues, según el documento preparado por el Sr. Schlesinger, es evidente que las opiniones de esos expertos están muy divididas y habría sido intersante descubrir las razones de su desacuerdo.

El primer aspecto que debe señalarse es la gran importancia de la recaudación para la política fiscal. La capacidad de los gobiernos para allegar ingresos fiscales tiene dos límites - el económico y el político. Ninguno de los dos parece haberse alcanzado en los países en proceso de desarrollo.

Los tres aspectos principales de la política fiscal son las recaudaciones, los incentivos y la equidad, de los cuales el primero es el que reviste mayor importancia. En algunas esferas cunde la opinión de que los incentivos se han empleado con demasiada liberalidad, pues le significan una gran pérdida de ingresos al gobierno, sobre todo del sector industrial que es el más dinámico, y no es seguro de que hayan desempeñado un papel decisivo en el éxito de las nuevas industrias. Habría que volver a examinar todo este problema. En cuanto a la equidad, se le ha prestado atención excesiva en relación con cada impuesto, cuando lo que más importa es la de todo el sistema tributario en su conjunto, o yendo aún más lejos, la de la política combinada de impuestos y gastos del gobierno.

No concuerda con el Sr. Urquidi en cuanto a la importancia que debe atribuirse a los elementos de equidad en el establecimiento de los objetivos de desarrollo económico. En efecto, si se da primera prioridad a

/la redistribución

la redistribución del ingreso, puede impedirse el desarrollo económico y, por ello, no es un objetivo del todo deseable.

El asunto de la capacidad fiscal fue analizado en forma exploratoria en su estudio, atendiendo a la necesidad de contar con un criterio cuantitativo más preciso que el objetivo vago de allegar mayores recursos fiscales. Los límites político y económico de la capacidad fiscal no coinciden necesariamente. Así, en países pobres el límite económico queda determinado por el excedente por sobre las necesidades de subsistencia, pero el límite político podría ser más alto, como ocurre en las economías centralmente planificadas o en situaciones de emergencia, como en la guerra. A corto plazo, los límites políticos son determinantes, pero a plazo más dilatado, podría vencerse la resistencia política, con reformas institucionales y educación de la opinión pública.

La capacidad fiscal está determinada en esencia por el nivel del ingreso nacional por habitante. Desempeña también un papel la distribución del ingreso, sobre todo cuando tiende a ser desigual, por el gran potencial que ofrecen los grupos pudientes como fuente de ingresos. En la práctica, sin embargo, el rendimiento fiscal está en gran parte supeditado a los medios técnicos de recaudación y a la eficiencia e integridad de la administración pública. Este punto reviste particular importancia para los países poco desarrollados en que es muy difícil encontrar administradores capaces.

La capacidad fiscal y el ingreso nacional se relacionan en forma pragmática, porque no se considera que el superávit económico deba necesariamente traspasarse al fisco, sino a quienes puedan aprovecharlo en mejor forma, y hay sin duda numerosos casos concretos en que los gobiernos han despilfarrado los recursos puestos a su disposición.

La relación entre las recaudaciones y el ingreso nacional no tiene por qué ser más baja en los países menos desarrollados, ya que, por la desigualdad en la distribución del ingreso y el hecho de que los sectores privados frecuentemente emplean los recursos en forma menos productiva, los gobiernos tienen mayores responsabilidades que en los países más avanzados y necesitan por tanto una proporción más elevada del ingreso nacional.

/El rendimiento

El rendimiento fiscal como proporción del ingreso nacional varía ampliamente en los diferentes países latinoamericanos y no puede tomarse ningún nivel determinado como pauta definitiva. Por ejemplo, se ha mencionado un nivel crítico de 15 por ciento, pero por lo menos 8 países de América Latina lo superan. Con todo, existe una capacidad potencial de obtener mayores ingresos en todos ellos.

La política fiscal puede enfocarse desde distintos puntos de vista según las condiciones imperantes en cada país. Cuando el ingreso fiscal representa una proporción bastante elevada del ingreso nacional, hay que estudiar con mayor detenimiento la política de gastos del gobierno. Cuando la proporción es baja, se trata principalmente de allegar mayores recursos.

El orador pasa revista en seguida a ciertas categorías generales de impuestos, que idealmente deberían ser considerados en relación con la estructura política, económica e institucional de cada país latinoamericano. Los impuestos a la exportación están perdiendo parte de su pasada importancia a causa de la posición crecientemente vulnerable de los mercados de productos básicos. Por otra parte, podría obtenerse mayor rendimiento de los impuestos a la importación, aunque ello no sucedería si persisten las tendencias actuales. Una forma de contribuir al progreso de las naciones subdesarrolladas sería aplicar a los grupos de ingresos inferiores pequeños gravámenes sobre los productos esenciales, que indudablemente arrojarían un considerable volumen de ingresos fiscales. Un tipo de impuesto que debería discutirse es el gravamen sobre los bienes de capital, que ahora están a disposición de los empresarios en países subdesarrollados a tipos de cambio preferenciales. Si se invirtieran las rentas nacionales en promover el crecimiento económico, la tributación de las importaciones de capital podría estar en consonancia con el progreso económico. El tratamiento preferencial otorgado a las industrias nuevas o en desarrollo es también otro aspecto que merece reconsideración. Lo importante es utilizar las fuentes actuales de recaudación de ingresos como la administración aduanera que ha sido eficientemente perfeccionada, deberá ponerse el énfasis en el aprovechamiento de las posibilidades de producir ingresos de los impuestos a la importación.

Con relación a los impuestos indirectos, el Sr. Urquidi con justa razón ha señalado que podrían evolucionar gradualmente en tal forma de reemplazar a los derechos de importación como fuente de ingresos fiscales.

/Al orador

Al orador le preocupa principalmente con respecto a los impuestos indirectos progresivos la posibilidad de la evasión tributaria por parte de los grupos más pudientes, lo que podría resolverse mediante la selección de artículos de demanda bastante inelástica para la aplicación de tasas tributarias punitivas, y el hecho de que la mayoría de los artículos más severamente gravados son importados y en consecuencia podría ser necesaria su restricción por consideraciones de balance de pagos. El impuesto sobre la renta ofrece un mayor campo de posibilidades para el futuro. Son dos los aspectos que requieren consideración: en primer lugar, la ampliación de su campo de aplicación de modo de incluir más grupos y, en segundo lugar, la necesidad de dar mayor rigidez al concepto de renta gravable y de cerrar las vías de escape. Otros tipos de impuestos son aceptables porque pueden asociarse con beneficios, por ejemplo, los sistemas de previsión social y las loterías oficiales.

Como los impuestos sobre la agricultura se discutirán separadamente, el orador sólo señala que su aplicación plantea problemas muy distintos en Asia y en América Latina por las marcadas desigualdades en cuanto a distribución de la propiedad en esta región. Los impuestos territoriales son probablemente más fáciles de aplicar que otras contribuciones, siempre que no haya demasiada oposición política de parte de los propietarios, y es de esperar que se discutirá en la conferencia la viabilidad de distintos tipos de impuestos, cuando se discuta concretamente la tributación de la agricultura.

El mejoramiento y la simplificación de la legislación y administración tributarias ofrecen también posibilidades de aumentar los ingresos.

El Sr. HARBERGER manifiesta que está de acuerdo con el Sr. Desai en que hay que reexaminar los casos de exención de impuestos a ciertas industrias en América Latina. Se justifica conceder exenciones y subsidios a aquéllas actividades que merecen impulsarse porque sus beneficios sociales son distintos y mayores que los privados. Sin embargo, en muchos países se han establecido exenciones sin verificar su necesidad, como en Chile, donde se da un tratamiento especial a la pequeña y mediana minería que no se ha traducido en un incremento de las inversiones de ese sector, sino en el enriquecimiento exagerado de algunos particulares.

/El orador

El orador señala que está en desacuerdo con el planteamiento del Sr. Desai en cuanto a la significación de los impuestos indirectos, aunque concuerda con él en que si impone una tasa elevada sobre productos muy específicos y no se gravan sus sucedáneos, se sustituyen aquellos por éstos, y el impuesto tiene un bajo rendimiento.

En el caso de los bienes suntuarios se acepta que la elasticidad ingreso es mayor que la unidad y que la elasticidad ingreso de otros bienes de consumo es en general muy cercana a uno, de modo que cabe suponer que el promedio de la elasticidad ingreso es casi unitario. Siendo así, la mitad de los bienes tiene una elasticidad mayor que uno, y si se pueden gravar esos bienes se logra introducir un elemento progresivo en esa parte del sistema tributario, que podría suplir la de los gravámenes directos cuando hay dificultad en aplicar estos últimos.

El Sr. PINTO felicita al Sr. Desai por haber interpretado con tanto acierto el concepto de capacidad tributaria que ha sido generalmente una especie de fantasma inútil e ineficiente, por haberse calculado sobre cifras abstractas que no guardan relación con los hechos y las condiciones en que el análisis es significativo. No se puede hablar de capacidad tributaria si no se piensa qué fin tiene la tributación. Así pues, hay que tener en cuenta varios factores básicos de la capacidad tributaria, como a) la naturaleza del gasto; b) de dónde sale el dinero; c) la capacidad de recaudación, que es a su juicio, y al menos en América Latina, limitada a corto plazo; y d) la capacidad política para sustraer recursos que el estado cree que va a poder usar mejor que el sector privado. Si se planteara con más realismo la capacidad tributaria se podría avanzar mucho en esta materia.

El Sr. HERSCHEL opina que es preciso analizar en qué forma el potencial o carga tributaria se distribuye a través de las distintas zonas de un país. Coincide con otros oradores en que habría que realizar estudios empíricos para saber si los incentivos son eficaces y en qué medida.

/Otro estudio

Otro estudio interesante sería el de la evolución de las recaudaciones a medida que aumenta el ingreso. En América Latina preocupa a los expertos sobre la materia el problema de la inflexibilidad del sistema tributario cuando crecen los ingresos tributarios o reales, que se debe a la evasión a las exenciones y las deducciones.

El Sr. NUÑEZ considera que todos los oradores que se han referido a los incentivos, los han juzgado muy duramente y que este aspecto merece un análisis más detenido, pues ha habido casos en que aparentemente han surtido el efecto deseado. Quizá no haya habido gran imaginación en su uso para estimular una actividad o prohibirla, como tampoco en la utilización del sistema fiscal para lograr cambios en la distribución del ingreso.

Lo que más impresiona en los sistemas tributarios de América Latina es lo que tan acertadamente el Sr. Desai denomina la selva estadística, es decir la proliferación de impuestos de poco rendimiento, que se han desarrollado porque representan una manera de encontrar fondos sin ocasionar graves preocupaciones por la justicia o los incentivos.

El sector público, para obtener ingresos tiene que pesar las distintas alternativas y al decidir cual va a usar, entra en juego lo que el Sr. Desai denomina el límite político de la capacidad tributaria, que parece ser el nombre que se le asigna al conjunto de poderes en juego.

El Sr. Desai acertadamente considera que el impuesto a la renta es una farsa y es motivo de preocupación el hecho de que todos los países sean víctimas de esa farsa, y, por lo tanto, convendría explorar los medios para quitarle esa característica.

El Sr. NAHARRO no sabe cuál es el valor de la estimación de la elasticidad-ingreso media de los bienes de consumo muy cercana a la unidad a que se refirió el Sr. Harberger. Si ese supuesto fuera realista, sin duda al menos la mitad de los artículos de consumo tendrían una elasticidad-ingreso superior a uno, con lo cual se destruiría el concepto tradicional de lo que constituye un artículo de lujo. Sin embargo, al considerar el efecto de recaudación o ingreso de los impuestos progresivos indirectos sobre esos bienes de consumo habría que tomar en cuenta otra variable, a saber, el

/volumen del

volumen del gasto efectivamente realizado. Aunque la elasticidad ingreso sea alta, el volumen del gasto puede no serlo tanto y la progresividad del impuesto sobre los artículos de consumo resultaría justificada desde el punto de vista de la equidad, pero podría ser poco importante desde el ángulo de transferir cantidades elevadas a la tesorería pública.

El Sr. BACA señala, con relación a la nota 2 del documento CPF-DS-1 que se refiere a la carrera en que se empeñaron los países centroamericanos para atraer industrias a ellos, que el problema ya no existe, pues recientemente esos países firmaron un convenio para uniformar los incentivos que se dan a las nuevas industrias.

El Sr. HART indica que en el cuadro 2 del mismo documento la situación de Chile no está bien presentada, pues aparece con entradas nulas por concepto de impuestos sobre las exportaciones, cuando en realidad la cifra correspondiente a las recaudaciones del impuesto a la renta está constituida en su cincuenta por ciento por gravámenes aplicados a las compañías extranjeras que se dedican a actividades de exportación.

El Sr. KALDOR duda de que puedan aplicarse los impuestos indirectos sobre los artículos suntuarios en forma tal que equivalgan a un gravamen progresivo. La elasticidad ingreso de un bien de consumo sólo puede referirse a un ingreso determinado y la consecución de la progresividad se torna muy difícil pues no hay forma de equiparar los bienes consumidos con los ingresos. Esto no atañe a la necesidad social de aplicar impuestos al consumo suntuario, sino tan sólo implica que los impuestos progresivos sobre la renta son mucho más fáciles de ajustar a la capacidad de pago de cada cual. Los impuestos indirectos que fueran realmente progresivos - por ejemplo, sobre los sirvientes domésticos, el espacio de las residencias, etc. - serían políticamente inaceptables.

El Sr. GOODE está de acuerdo en que no hay ningún grupo de impuestos indirectos que pueda aplicarse eficazmente para obtener los mismos resultados que con un programa progresivo de tributación sobre el ingreso, el patrimonio o el gasto total. Pero es injusto comparar los impuestos directos, en el supuesto de su perfecto funcionamiento y administración, con los indirectos y no deben estos gravámenes descartarse aunque no hagan más que reducir el grado de regresividad de la tributación en general.

/El Sr. URQUIDI

El Sr. URQUIDI coincide con el tenor general de las observaciones del Sr. Desai, sobre todo en lo que toca a los límites políticos de la tributación. Así, cuando se usan expresiones como "gravar a los pobres" sería conveniente que aun en las reuniones técnicas se pensara en las oposiciones innecesarias que podrían suscitarse por la misma forma de expresar esas medidas.

En lo que respecta a la necesidad de instituir severas sanciones para castigar la evasión y la corrupción de funcionarios, considera de mayor importancia lograr el consentimiento del sector privado para aceptar los impuestos. Una política más suave de educación fiscal será más productiva que los métodos punitivos.

El Sr. PREST opina que el cuadro 1 del documento CPF-DS-1 no está de acuerdo con la discusión expuesta en el texto, pues se refiere a proporciones de la tributación en el ingreso nacional y no a proporción del "superávit económico". No da una idea adecuada de los ingresos del sector público porque incluye en muchos casos los pagos de transferencia.

En cuanto a la necesidad de contar con un sistema tributario sensible a las variaciones del ingreso nacional, opina que surgirían dificultades en dos campos: a) el de los incentivos y b) el de la situación de un país cuyo ingreso fiscal depende en alta medida del sector de exportación cuando se producen súbitas fluctuaciones en los precios de exportación.

El Sr. LEWIS estima indispensable no sólo calcular la capacidad fiscal total, sino también analizar en qué campos se aprovecha más deficientemente. Al parecer en América Latina el de menor recaudación relativa sería el sector de la propiedad real.

El Sr. DESAI responde a los comentarios, y expresa que no entiende exactamente si el Sr. Pinto está de acuerdo con él o no. Llamar un fantasma a la capacidad fiscal sin duda es exacto cuando se pretende fijarle límites exactos y definidos. Pero el cálculo es útil aunque no sea más que un ejercicio académico pues sin él se corre el riesgo de formular recomendaciones no coordinadas sobre tributación por no tener un marco integrado en qué encuadrarlas.

/En la

En la discusión sobre los impuestos indirectos no se aprecia un desacuerdo de fondo, sino más bien de formas de definir los consumos suntuarios. Nadie duda de su utilidad, sobre todo si el impuesto progresivo sobre la renta tiene un límite máximo. Pero no puede establecerse una regla general para ellos, pues hay toda clase de problemas de sustitución, necesidad de restringir las importaciones, dificultades de administración, etc. que incidirán en su aplicación en cada país.

El orador discrepa de la opinión sustentada por el Sr. Núñez pues en su experiencia el aparente éxito de los incentivos fiscales en el establecimiento de nuevas industrias se ha debido principalmente a otros factores concomitantes.

Para atender a las observaciones del Sr. Hart, se incluirá en la versión definitiva del documento CPF-DS-1 una nota de pie de página en que se explicará la situación especial de Chile.

La aclaración del Sr. Baca aparece ya en la versión inglesa del documento.

Las objeciones del Sr. Urquidi no le parecen valederas. No ve la inconveniencia política de referirse a la imposición de tributos a los pobres. Posiblemente en este momento no se haya planteado en América Latina esta posiblidad por la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, pero tarde o temprano habrá que llegar a esa decisión. Los impuestos a los pobres, aparte enseñarles disciplina fiscal, sirven otras finalidades. En primer lugar, es mucho más fácil controlar el gasto de los pudientes y orientarlos hacia cauces apropiados, pero no lo es igualmente para el gasto de las clases pobres. Por otro lado, a medida que suba el ingreso nacional, ha de aumentar la proporción que contribuyan los distintos sectores y, para adelantar el desarrollo económico, habrá de llegar el momento en que el gobierno deba exigir explícitamente a todo el pueblo ciertos sacrificios incluso à los grupos cuyos ingresos son reducidos.

Se levanta la sesión a las 17.55 horas

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA CUARTA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el viernes 7 de diciembre de 1962 a las 10.10 horas

Presidente: Sr. MENDIVE

CONTENIDO:

El papel de la tributación en el desarrollo económico

EL PAPEL DE LA TRIBUTACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO

El Sr. KALDOR se refiere a los dos primeros párrafos de su trabajo (CPF-DB-3), y explica que su deseo había sido dejar de lado la cuestión de los incentivos por ser relativamente secundaria en comparación con la cuestión principal de los ingresos fiscales. Sin embargo, no quiere dar la impresión de que cree en la existencia inevitable de un verdadero conflicto entre esos dos aspectos de la tributación: los incentivos y los ingresos. La tributación actúa simultáneamente como incentivo y como desestímulo, y la forma en que se impone determina cuál de esos aspectos predominará. Los economistas diferencian entre el efecto-ingreso de los impuestos y el efecto-sustitución, reconociéndose a los primeros como incentivo y a los últimos como desestímulo. La relativa importancia de estos dos factores depende de la relación entre la carga impositiva real y las tasas marginales. Las tasas marginales altas actúan como desestímulo, y una carga tributaria efectiva elevada, como incentivo. Diversas exenciones introducidas en el sistema tributario a fin de acrecentar el efecto incentivo tienen a menudo el resultado opuesto por cuanto restringen la base tributaria efectiva, disminuye la carga efectiva y se aumentan las tasas marginales y nominales para contrarrestar la pérdida de ingresos. Esto constituye el proceso o círculo vicioso, mencionado en varios de los trabajos presentados a la Conferencia: aplicar impuestos cada vez más altos sobre una base cada vez menor. En algunos sistemas, puede predominar el efecto incentivo de la tributación, y en algunos de los documentos de la conferencia se destaca el efecto incentivo que podría tener un impuesto agrícola, comparado con el efecto de desestímulo que tendría la ausencia de esa tributación. El principal efecto de desestímulo de la tributación se deriva de sus efectos no tanto sobre la acción individual, como sobre la eficiencia distributiva de la economía. Las tasas marginales elevadas de los impuestos sobre los beneficios, combinadas con un gran número de exenciones, tienen el efecto de proteger a las empresas ineficaces y castigar la eficiencia. El resultado es una disminución de la eficacia de las fuerzas competitivas que actúan en el mercado.

Además, sería contradictorio alegar que una tributación más gravosa actuaría como desestímulo en aquellos países latinoamericanos en que la inflación es continua. Si los impuestos más pesados actuasen como

/desestímulo, la

desestímulo, la consecuencia sería la deflación, que podría resolverse mediante una política monetaria de manga ancha que estimule la inversión. Los economistas saben bien que una tributación baja, conjuntamente con la severa política monetaria por ella requerida a fin de contrarrestar la inflación resultante, es lo contrario de un verdadero incentivo para el desarrollo. Su efecto es transferir al consumo recursos que deberían estar disponibles para la inversión. La fórmula contraria de tributación elevada y una política monetaria más liberal estimularía la inversión industrial y el desarrollo. Señala que un aspecto particular del tema es la posibilidad de atraer inversiones extranjeras mediante concesiones especiales, pero se pregunta si ello no llevaría simplemente a transferir capital extranjero a un país subdesarrollado en lugar de otro, y no a fomentar una mayor afluencia total de capital extranjero.

Cree que hay consenso sobre el hecho de que lo más necesario es obtener mayores ingresos, aunque no todos coinciden acerca del destino a que se deban destinar esos ingresos. Le resulta imposible convenir con el Sr. Urquidi en que el principal objetivo de la política fiscal es generar más ahorros para las inversiones públicas. Es este un enfoque demasiado estrecho si se interpreta la inversión pública en su sentido general de gasto no recurrente para la creación de activos materiales como las fábricas, los caminos, las escuelas o los hospitales. Pero ese es sólo un aspecto del programa. Lo más perentorio es asegurar gastos recurrentes para servicios públicos en una escala más amplia. Los expertos dan especial importancia a la calidad y cantidad de la educación. Cualesquiera que sean las estadísticas citadas para demostrar que las naciones latinoamericanas destinan un determinado porcentaje de su presupuesto o de su producto nacional bruto a la educación, subsiste el hecho de que ese porcentaje no basta. Para una tasa de crecimiento más rápida es esencial contar con más y mejores servicios educativos. Se asegurarían así administradores y dirigentes más eficientes, mayor número de obreros capacitados y un nivel de alfabetismo más elevado, y mejorarían los incentivos y la comprensión de su verdadero papel de los trabajadores en la agricultura y la industria. Son buenos gobiernos aquellos que proporcionan servicios socialmente útiles, los llamados de "infraestructura",

/en gran

en gran escala, que se anticipan a las necesidades. Los malos gobiernos son los que ofrecen esos servicios en forma y cantidad insuficiente, y tal deficiencia es el principal obstáculo para un crecimiento más rápido de toda la economía.

El ahorro público a través de superavit presupuestarios es también importante medio para asegurar las inversiones privadas. Cuando la tributación y los ingresos fiscales son suficientes como para traducirse en un superávit presupuestario, podrían adoptarse políticas financieras y monetarias expansionistas que estimulasen la inversión privada. Un mayor volumen de recaudación fiscal es la condición previa esencial para acelerar el desarrollo y crear el clima adecuado para un rápido progreso. Sería entonces posible establecer un marco económico para inversiones más amplias, en lugar de aplicar perpetuamente frenos económicos a fin de resolver los problemas de la inflación y el balance de pagos.

Cree que los participantes estarán asimismo de acuerdo en que deben buscarse los ingresos adicionales allí donde está el dinero, es decir, en el grupo superior del 10 por ciento que en la actualidad, por una serie de razones, es el que suele escaparse de la tributación en América Latina. Ese grupo recibe alrededor del 40-50 por ciento del ingreso nacional y si ese ingreso pagara sólo el 20 por ciento en impuestos, además del 5 al 6 por ciento que paga actualmente, las recaudaciones representarían aproximadamente 8-10 por ciento del producto nacional bruto.

El orador identifica tres campos que exigen reformas radicales: el primero es la tributación agrícola, tratado separadamente por sus problemas peculiares; el segundo es la tributación directa personal sobre las rentas y el patrimonio, y el tercero, la tributación de las empresas. Uno de los principales objetivos de la tributación agraria en América Latina debe ser asegurar un mejor uso de los recursos, mediante la transferencia de la tierra a quienes pueden aprovecharla mejor. La reforma agraria no es el único método de lograr este fin; la tributación progresiva puede inducir a abandonarlas a todos aquellos que no hacen el debido uso de sus tierras. Las fuerzas competitivas no actúan en la

/agricultura como

agricultura como en la industria y el comercio, pudiendo un terrateniente ineficaz conservar su propiedad sin correr el riesgo de bancarrota por la competencia con el que es más eficiente. En consecuencia, deben ponerse en juego fuerzas competitivas mediante la introducción de un impuesto progresivo sobre la tierra, que a la vez aumentaría la eficiencia agrícola y constituiría una importante fuente de ingresos. Le complace encontrar idéntico pensamiento expuesto en otros dos trabajos presentados a la Conferencia (CPF-DB-9 y CPF-DB-3), y señala que él mismo preparó un plan de tributación territorial para el Gobierno de Turquía a principios de 1962, plan que fue rechazado a causa de la fuerta oposición de los hacendados. Sin embargo, ha tenido el placer de ver que el Gobierno de Chile adoptó un plan muy similar, aunque todavía no esté en vigor.

Con respecto a la tributación de las rentas y el patrimonio, llama la atención sobre los cuatro requisitos principales enumerados en el párrafo 35 de su trabajo, y dice que espera con interés los comentarios que se hagan sobre esos puntos. Cree que un sistema realmente eficiente de tributación progresiva de la renta personal y el patrimonio debe estar plenamente integrado, con inclusión de ambos elementos. Debe haber un sistema de administración única para la tributación de las rentas, las ganancias de capital y el patrimonio (en la forma de un impuesto anual) mediante un procedimiento de declaraciones completas. El sistema sería en gran parte de cumplimiento automático en tanto que la tributación sobre cualquiera de esos elementos no llegaría a serlo.

Lamenta que no se haya tratado separadamente la tributación de las empresas extranjeras, pues es un tema complicado, con una serie de aspectos importantes, que merecerían ser discutidos exhaustivamente.

Hay un aspecto de la reforma sobre el que desea llamar particularmente la atención: el impuesto sobre el valor agregado. Se puede considerar como una forma perfeccionada del impuesto sobre las ventas o bien como un sustituto del impuesto sobre las utilidades de los negocios, y no puede clasificarse como impuesto directo o indirecto exclusivamente. Equivale a un impuesto sobre las ventas comerciales previa deducción de las compras de materias primas. En otras palabras, es un impuesto sobre la renta bruta, o sobre

/las utilidades

las utilidades brutas más el interés, los alquileres y los sueldos y salarios generados por cada empresa. Esto equivale a las ventas menos las compras, aparte del cambio en el valor de las existencias. Uno de los motivos por los cuales desea llamar la atención sobre el concepto de este impuesto es que diversos expertos en Europa - inclusive en el Reino Unido - están considerando seriamente la implantación de un impuesto sobre el valor agregado en reemplazo total o parcial del impuesto sobre las utilidades de sociedades. El impuesto ofrece grandes ventajas, particularmente en América Latina. En primer lugar, en sus efectos económicos y en su incidencia es más equitativo que un impuesto sobre las ventas, cuyo peso varía, en términos de renta bruta, con la relación entre la producción bruta y la neta. La razón entre el valor agregado y las ventas puede variar desde el 10 por ciento hasta un 80 por ciento en diversas empresas. En segundo lugar, la carga cumulativa del impuesto sobre las ventas varía según el número de veces que el artículo pasa de unas manos a otras antes de la compra final. Ello conduce a distorsiones que se evitan con el impuesto sobre el valor agregado. Además, dado que este impuesto tiene el efecto de reforzarse a sí mismo, si fuera correctamente aplicado ofrecería un marco firme para la administración de otros impuestos. Si el gravamen no fuera demasiado bajo - la tasa debería ser del orden del 10-15 por ciento, y no del 2-3 por ciento -, redundaría en interés de cada contribuyente reclamar todas las exenciones por compras. Si las compras fueran certificadas mediante comprobantes que incluyeran un número de código tributario, sería muy fácil, con la ayuda de computadoras electrónicas, organizar una fuente independiente de información muy completa acerca del volumen total de ventas de una empresa, siempre que el impuesto fuera amplio y universal y no eximiera a un gran número de sectores. Además, desde el punto de vista de la planificación económica, sería sumamente ventajoso disponer de estadísticas corrientes realmente fidedignas sobre las transacciones, que podrían llegar a constituir una matriz de insumo-producto puesta al día. El orador recomendaría un código de tres números: el primero para el distrito u oficina fiscal; el segundo para el giro comercial, basado sobre alguna clasificación industrial uniforme,

/y el

y el tercero para el número de inscripción en el distrito fiscal correspondiente. Con tal sistema, sería tarea sencilla llevar al día un registro de las ventas de cada contribuyente sobre la base de las compras de terrenos, y se dificultaría mucho la subvaluación en las declaraciones. Además, desde el punto de vista de otros impuestos, sería muy útil una indicación fidedigna de la renta bruta de cada empresa. La colusión entre los comerciantes tendría que estar muy ampliamente extendida para superar esta característica de propio fortalecimiento que tiene el impuesto sobre el valor agregado.

Con respecto a otros efectos económicos, la incidencia global del impuesto sobre el valor agregado no difiere mayormente de la del impuesto sobre las utilidades de sociedades anónimas, que produce los mismos ingresos. Ambos impuestos se trasladan parcialmente. En el impuesto sobre el valor agregado la utilidad bruta tiene participación muy grande. En el Reino Unido es de aproximadamente un tercio y quizá hasta un 50 por ciento en América Latina. Ese impuesto permite suprimir todas las exenciones irracionales, y en lugar de gravar la utilidad neta, como ocurre ahora, el impuesto gravaría la utilidad bruta, a una tasa convenientemente baja. De esta manera, la incidencia total - comparando a los rentistas y a los asalariados - sería prácticamente la misma. Pero la distribución de la carga tributaria entre las diversas empresas sería muy distinta de la determinada por el impuesto sobre las utilidades. El impuesto sobre el valor agregado aliviaría a las actividades comerciales que pagan la mayor parte del impuesto sobre utilidades y gravaría a aquellas que actualmente no pagan. Se premiaría así a las unidades eficientes y se castigaría a las ineficaces. En tanto que las tasas marginales altas, además de las numerosas excepciones, protegen a los ineficientes y limitan el crecimiento de los eficientes, el impuesto sobre el valor agregado - si se impone en sustitución parcial del impuesto sobre las utilidades - mejoraría la eficiencia de la distribución de recursos de la economía. Su efecto sería fortalecer las fuerzas de la competencia.

La creación de un sistema tributario eficiente, considerada como problema puramente técnico, no es difícil. Los trabajos presentados a esta Conferencia, así como el debate hasta este momento, indican que los

/expertos no

expertos no tendrían dificultad en llegar a acuerdos de tipo general. Por desgracia, la reforma fiscal no es asunto exclusivamente técnico y depende sobre todo, no del consejo de los expertos, sino del equilibrio de las fuerzas políticas. Esa reforma afectaría los intereses económicos de los sectores más poderosos de la sociedad y, en consecuencia, hay quienes opinan que no puede ser llevada a cabo sin una revolución. Puesto que es muy poco probable que una revolución tenga como único propósito la tributación progresiva o la reforma agraria, interesa a la larga a las clases propietarias evitar esa revolución, accediendo a esas reformas, aun cuando ello debilitase su posición económica en el futuro inmediato. En el Reino Unido las clases gobernantes han logrado conservar gran parte de su anterior posición gracias a ese egoísmo inteligente, pero a juicio del orador es dudoso que se adopte idéntica actitud en América Latina. Los expertos tributarios deben proseguir su rutinaria tarea de explicar a los Ministros de Hacienda los requisitos técnicos para un sistema tributario eficiente, pero deberán tener presente que quizá el suyo sea el papel menos importante en la tarea que hay que llevar a cabo.

El Sr. HERSCHEL manifiesta que basará en la experiencia concreta de la Argentina sus comentarios a la ponencia del Sr. Kaldor. Muestra su absoluta coincidencia con cuanto éste ha manifestado en la última parte de su exposición verbal con respecto al papel que cabe a los expertos en la reforma fiscal o tributaria, porque sus palabras reflejan la realidad latinoamericana. Al exponer sus comentarios a la ponencia (documento CPF-DB-3/Add.2), se refiere a los gastos públicos, al problema de los incentivos, a la inflación concebida como recurso tributario, al potencial tributario y a algunos aspectos particulares de determinados impuestos, haciendo notar las coincidencias y discrepancias no sólo con respecto al documento presentado por el Sr. Kaldor, sino también con las opiniones de otros oradores que en las anteriores sesiones tocaron esos temas.

El Sr. NUÑEZ, en sus comentarios al trabajo sobre el papel de la tributación en el desarrollo económico (documento CPF-DB-3/Add.1), después de expresar su coincidencia con varios de los extremos abordados por el

/Sr. Kaldor

Sr. Kaldor, se refiere extensamente a otros varios puntos que a su juicio constituyen olvidos o errores de apreciación del ponente, a saber: la casi omisión de la función del sistema tributario en la redistribución del ingreso y de la riqueza; la escasa insistencia en la cuestión de los incentivos; las relaciones entre la inflación y el sistema impositivo; el problema del costo de administración de los impuestos, y los impuestos al sector agrícola. También hace algunas consideraciones sobre la estrategia de la reforma tributaria, cuestión que el Sr. Kaldor no menciona en su ponencia, aunque se haya referido a ella en la exposición que hizo al comienzo de esta sesión.

El Sr. URQUIDI expresa su temor de que sean irrealizables algunas de las iniciativas expuestas por el Sr. Kaldor en su ponencia y cita como ejemplo palmario de ello el sistema de impuestos sobre la agricultura. También habría inconvenientes de orden práctico en admitir que se grave el ingreso familiar y no el individual, porque no es fácil definir la familia en el sentido económico. El impuesto sobre la riqueza neta provocaría alarma y su implantación requeriría esfuerzos administrativos que acaso no correspondan a su rendimiento.

En cuanto al impuesto sobre el valor agregado, que el Sr. Kaldor propone como sustitutivo del impuesto sobre la renta, entiende el orador que en realidad equivale a gravar las utilidades más las nóminas. Tal impuesto le parece inaplicable y discriminatorio, sobre todo en contra de aquellas empresas que utilizan gran volumen de mano de obra. Tal efecto discriminatorio estaría en contradicción con el propósito de fomentar ese nivel de empleo en los países en vías de desarrollo, que es precisamente el caso de América Latina.

Se refiere después a la sugestión del ponente en el sentido de eliminar los incentivos fiscales y disminuir en cambio la tributación. Desearía saber si el incentivo de cuya eliminación se trata es la amortización acelerada o si el Sr. Kaldor quiso referirse a toda clase de incentivos.

Con respecto a la debatida cuestión de las finalidades de la política fiscal, a propósito de la cual le ha aludido directamente el Sr. Kaldor, aclara que en su propia ponencia no señaló preferencias en favor del ahorro

/público y

público y en menoscabo de los gastos corrientes. Sin embargo, el superávit presupuestario al que tanta importancia asigna el Sr. Kaldor como instrumento de inversión del sector público no está muy alejado del ahorro público.

El Sr. NAHARRO, después de mostrar su acuerdo en general con la exposición del Sr. Kaldor y sin perjuicio de ocuparse más ampliamente del tema cuando desarrolle la ponencia que se le encargó acerca de los impuestos sobre la producción y el consumo, advierte su pesimismo, coincidente con el del Sr. Urquidi, en relación con el impuesto sobre el valor agregado. Su disentimiento en este punto de las opiniones expuestas por el Sr. Kaldor es moderado, pues está conforme en que tal impuesto sería similar al que grava el producto bruto. Se trata de una zona de tributación en que parecen confluir la tributación directa y la indirecta. Sin embargo, sustituir un impuesto por otro implica un cambio de mentalidad respecto a lo que debe ser un sistema tributario. Junto a las indudables ventajas del impuesto sobre el valor agregado, deben reconocerse sus inconvenientes, entre los que se hallan algunos de capital importancia. En efecto, además del esfuerzo administrativo que requeriría su aplicación, podría dislocar el sistema de precios provocando la concentración vertical de empresas productoras, a fin de disimular valores agregados, y disminuyendo la órbita de la libre competencia. Ilustra sus afirmaciones aludiendo al "impuesto sobre el volumen de ventas" aplicado en España en 1927. A pesar de que la administración impositiva era bastante buena, resultó imposible establecer la base tributaria, con el consiguiente fracaso del aludido impuesto, y eso que sólo pretendía fijar el ingreso bruto.

Con respecto a alguna de las ventajas adicionales que acarrearía el impuesto sobre el valor agregado, teme no haber captado bien la exposición del Sr. Kaldor, pero no acierta a comprender cómo un "record" de las transacciones permitiría obtener una tabla de insumo-producto, porque el concepto transacción no es exactamente el de insumo.

Estima el orador, en suma, que aunque no esté totalmente en contra del impuesto sobre el valor agregado, su implantación sería peligrosa e inconveniente en los países latinoamericanos.

El Sr. FERNANDEZ PROVOSTE manifiesta que las exposiciones anteriores confirman su opinión de que los problemas que plantea la política fiscal, ya sea en general o dentro del marco más restringido de estos debates sólo pueden resolverse con el respaldo de otras medidas relativas a dicha política.

/En efecto

En efecto, la política fiscal tiene un doble objetivo: canalizar los recursos y redistribuir el ingreso. En su opinión, esos objetivos no se excluyen mutuamente. Una redistribución del ingreso que favorezca a los grupos de ingresos más bajos es beneficiosa para el desarrollo económico pues reduce las importaciones de rubros no esenciales y detiene la fuga de capitales.

Estima valiosísima la recomendación del Sr. Kaldor en el sentido de que debe existir un impuesto progresivo sobre la renta, complementado por otro que grave las utilidades de las empresas comerciales. De otro lado, en lo que concierne a América Latina, la peor forma de tributación consistiría en gravar el costo de la producción. Por lo tanto, no es partidario del impuesto sobre el valor agregado porque recae sobre el costo de un producto antes de que llegue a su etapa final.

El Sr. JARACH se complace de que la mayoría de las opiniones del Sr. Kaldor coincidan con sus puntos de vista contenidos en el documento que ha preparado para la Conferencia y que se discutirá más adelante. Lo anterior es válido sobre todo con respecto a la posición del Sr. Kaldor frente al papel que desempeñan los impuestos a la propiedad, los impuestos sucesorios y los que gravan la tierra labrantía. Por lo que toca a los incentivos, estima que en la política fiscal para el desarrollo se ha exagerado la importancia de los incentivos que consisten en franquicias y rebajas de impuestos que comprometen el fin primario de mantener el ingreso fiscal y permitir los servicios básicos y las infraestructuras del desarrollo. Deben preferirse los impuestos que contienen incentivos automáticos al premiar la mayor productividad y castigar la propiedad improductiva.

Se ha preguntado hasta qué punto las recomendaciones de los expertos tributarios y los resultados de las conferencias fiscales podrían llevar a reformas de los sistemas impositivos. A su juicio, las recomendaciones generales de los expertos son útiles, pues pueden esgrimirse como un poderoso argumento para combatir las opiniones ampliamente divulgadas de los intereses creados que se oponen a la reforma impositiva, amparados en pseudo doctrinas.

El Sr. BACA señala que los países centroamericanos han obtenido buenos resultados con la aplicación de los incentivos tributarios. Con todo, no debe olvidarse, que esos incentivos son una medida temporal y que debe aplicarse sólo a industrias nuevas. Señala que cuando los países exportadores de capital no toman en consideración las exenciones de impuesto sobre la renta

/concedidas como

concedidas como estímulo industrial, hacen éstas inefectivas y constituyen simplemente un obsequio del país que las concede a favor del país exportador de capital.

Con respecto al impuesto sobre el valor agregado, estima que no puede usarse para reemplazar al impuesto sobre utilidades brutas porque en la medida que pueda ser trasladado se convierte en impuesto al consumo. Por otra parte, si no es trasladado discrimina en contra de las industrias que obtienen menos utilidades. Cree que no sería fácil aplicar en América Latina un impuesto general sobre las ventas a menos que se colectase al nivel del productor.

El Sr. GNAZZO estima que durante los debates surgieron dudas sobre los efectos de la tributación. Es probable, por ejemplo, que un impuesto sobre los artículos suntuarios no tenga mucho valor práctico si afecta sólo a un porcentaje muy reducido de la población. Por el contrario, podría deformarse el equilibrio de la oferta y la demanda al estimular la importación ilegal de artículos de lujo. Por otro lado, los impuestos sobre la exportación pueden crear problemas de balance de pagos. Sin embargo, un impuesto sobre la tierra labrantía permitiría obtener resultados prácticos. En América Latina la agricultura puede desempeñar una función esencial para eliminar los puntos de estrangulamiento que actualmente se producen en las economías de esos países. Como los precios de los productos primarios son bajos en el mercado internacional, el aumento de la productividad podría contribuir en gran medida a mejorar la situación. Podría elevarse la productividad agrícola imponiendo gravámenes al sector agrario no productivo.

La recomendación en favor del impuesto sobre el valor agregado no debe rechazarse de plano, pues podría ser útil estudiar algunos de sus elementos con miras a su posible aplicación en América Latina.

El Sr. VEGA dice que la política fiscal del Ecuador coincide con muchas de las recomendaciones formuladas por el Sr. Kaldor, sobre todo en lo concerniente a sus objetivos sociales: ampliación de los servicios educativos, sanitarios y otros. También se ha pensado en adoptar la técnica del valor agregado en el impuesto a las ventas. Dadas las condiciones que prevalecen en América Latina, sería difícil imponer con buenos resultados un gravamen sobre la tierra agrícola como el que ha sugerido el Sr. Kaldor sin que mediara un proceso prolongado de educación y convencimiento de la opinión pública.

Se levanta la sesión a las 13.15 horas.

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA QUINTA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el viernes 7 de diciembre de 1962 a las 15.15 horas

Presidente: Sr. MENDIVE
luego : Sr. MAGAÑA

CONTENIDO:

El papel de la tributación en el desarrollo económico (continuación)

Aspectos de una reforma tributaria para América Latina

EL PAPEL DE LA TRIBUTACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO (Continuación)

El Sr. PIEDRABUENA, en relación con las ideas del Sr. Kaldor en materia de incentivos, opina que en Chile habría que racionalizarlos y establecerlos en forma transitoria y distinguir en su aplicación entre las empresas y las rentas personales.

A lo expuesto por el Sr. Prest, habría que agregar la alternativa de Kaldor de sustituir parcialmente el impuesto a la renta de las sociedades de capital por uno al valor agregado y podría suprimirse así el impuesto a las compraventas. Señala que el impuesto al valor agregado da un control sectorial. La diferencia entre ambos tipos de impuestos es que el impuesto al valor agregado constituye un premio para la eficiencia y un castigo para la ineficiencia. Por ese motivo dicho impuesto podría reemplazar el impuesto a los beneficios excesivos que justamente castiga la eficiencia.

A su juicio podría pasarse fácilmente del impuesto a las compraventas al del valor agregado y como una alternativa en Chile se ha ideado la exención de los insumos industriales, que evita la verticalidad, porque se permite al empresario descontar las compras e impuestos.

Refiriéndose a la evasión tributaria, señala que es una realidad y que no puede dejar de considerarse, pero que habría que idear los medios para tratar de reducirla al mínimo.

Expresa que los avalúos en el impuesto agrícola en Chile se harán sobre la base del valor potencial del uso actual de las tierras.

El impuesto sobre el patrimonio no lo encuentra justo, y a su juicio se ha establecido como respuesta a la ineficiencia administrativa. Sólo lo concibe como una prueba comparativa, es decir, hará las veces de mínimo pero no podrá sumarse al impuesto a la renta, salvo en el caso de las herencias.

El Sr. LESSA señala que si bien es cierto que hay consenso en la Conferencia sobre el desarrollo económico como objetivo de la política fiscal, hay diferencias de enfoque en cuanto a la forma de aplicar los ingresos fiscales para lograr ese objetivo. El señor Urquidi se manifiesta partidario de los gastos en infraestructura, para modificar

/las funciones

las funciones de producción de una comunidad y constituir su stock de capital, mientras el señor Kaldor da mayor importancia a las necesidades sociales - educación, salud, etc. - que mejoran el capital de trabajo de una nación. El orador concuerda con el primer criterio, pues se ha visto muchas veces en América Latina cómo la mano de obra, por efecto de una deficiente estructura productiva, se traslada al extranjero o debe ser absorbida por la administración pública, que entonces crece en forma desmedida.

En lo que toca a la tributación agraria, en el Brasil se ensayó un sistema similar al propiciado por el señor Kaldor, que fracasó por dificultades de administración. Aunque la tributación puede ser auxiliar de la reforma agraria también es posible que resulte contraproducente, como ocurre cuando el empresario, en vez de vender sus tierras, decide capitalizar su unidad productiva, adoptando una tecnología más avanzada, que se traduce en una relación más baja de hombre a tierra. En este caso, se enpulsa mano de obra del campo sin que pueda encontrar empleo en las ciudades. Se agrava así el problema del desempleo, que de por sí es serio en América Latina por efecto del rápido crecimiento demográfico. En el Brasil, por ejemplo, el sector industrial, que crece a razón de 9 por ciento anual, no ha podido absorber ni siquiera la mitad del incremento demográfico en las ciudades.

Con respecto a la proposición de crear un impuesto sobre el valor agregado, indica que en el Brasil se instituyó en 1957 un sistema de este tipo que ha venido rindiendo al gobierno federal un 30 por ciento de su recaudación total. Sería conveniente introducir este sistema en América Latina para corregir la regresividad del impuesto sobre la compraventa, que es particularmente injusto cuando hay diferencias en el grado de desarrollo entre distintas regiones de un mismo país, como en el Brasil.

El Sr. COSCIANI explica que los impuestos sobre las ventas, las compras y el valor agregado tienen la misma naturaleza, en el sentido de que se trasladan al último consumidor. El impuesto sobre el valor agregado

/ofrece varias

ofrece varias ventajas y es extraño que el Sr. Naharro le atribuya un valor de estímulo a los monopolios, pues es un tributo de efecto neutral. Sin embargo, concuerda con el Sr. Naharro en que la aplicación de ese gravamen implica que todas las empresas lleven una contabilidad de todas las ventas y las compras y que las pequeñas firmas tendrían posibilidad de evadirlo.

En relación con los impuestos sobre las ganancias de capital, pregunta al Sr. Kaldor si sus sugestiones se refieren a la complementación del impuesto a la renta o se inspiran en el deseo de castigar la especulación. Si se persiguiera el segundo objetivo, habría que introducir un índice de especulación al aplicarlo en América Latina, atendiendo al lapso en que se ha producido la ganancia y al porcentaje del valor total del capital que representa.

El Sr. GOODE desea hacer algunos comentarios sobre la sugestión adelantada por el Sr. Kaldor relativa a un impuesto sobre el valor agregado. Si el mismo ha de ser aplicado sobre el valor de las ventas o entradas de una empresa, previa deducción de sus compras de materias primas sin hacer deducción alguna por concepto de gastos de capital, teme que podría tener un efecto lamentable sobre la inversión, puesto que la empresa tendría que pagar impuesto dos veces. Duda que considerado como sustituto parcial del impuesto sobre las utilidades pueda ser aplicado a un campo mayor que este último, pues no resulta adecuado para la agricultura, las pequeñas empresas o las profesiones.

El efecto de autocumplimiento del impuesto sobre el valor agregado no puede ser tan efectivo como afirma el Sr. Kaldor. Aún con la ayuda de calculadoras electrónicas, la recaudación tributaria seguiría siendo un problema y la ejecución involucraría sin duda mucho trabajo en el terreno.

El Sr. HART estima que debe prestarse atención a las posibilidades de integración o complementación de los diversos impuestos. Cita como ejemplo el caso de los impuestos al patrimonio y a la renta; si existen ambos, puede aplicarse un impuesto a la renta sin discriminación. Si sólo se aplica el segundo, tendrá que distinguirse en él la renta que proviene del trabajo y la que deriva de la propiedad.

Observa que el Sr. Kaldor no ha mencionado los impuestos al patrimonio en la agricultura. Posiblemente gravámenes sobre el ingreso potencial combinan los aspectos de patrimonio e ingreso.

/El impuesto

El impuesto sobre el valor agregado presenta posibilidades de integración o complementación con los impuestos a la compraventa o a la producción. Una de sus ventajas es su simplicidad, que se destruye si se incluyen exenciones, como en el caso de los alimentos. Por otro lado, su introducción exige cierta calidad mínima de administración bastante alta y hay riesgos de que fracase si se aplica antes de haber alcanzado ese mínimo. Su punto fuerte es que hay conflicto de intereses entre los diversos declarantes.

El Sr. DESCARTES señala que en general está de acuerdo con las opiniones expresadas por el Sr. Kaldor, pero que tiene algunas reservas. Considera que su exposición se orienta sobre objetivos a largo plazo.

Respalda la idea de un impuesto sobre la renta integral - no cedular - a niveles razonables. Expresa reservas sobre el impuesto al valor agregado. En relación con el impuesto sobre el patrimonio le preocupan sus efectos sobre el desarrollo económico. En cuanto al uso de los fondos con fines de desarrollo, es angustiosa la selección entre propósitos de desarrollo directo y los gastos ortodoxos del gobierno como la sanidad y la educación. Sin embargo, no cree que haya un claro conflicto. Estima que puede y debe resolverse en el caso particular de cada país, decidiendo lo más conveniente. Lo ideal sería financiar ambos propósitos, pero en situaciones de escasez habrá que hacer sacrificios. En determinadas circunstancias establecer una fábrica o capitalizar un ente autónomo que provea energía eléctrica será más útil que aumentar los gastos en salud pública. Además, comparte el criterio de que la educación es fundamental para el desarrollo económico y de que es difícil sacrificarla en beneficio de otros fines.

El Sr. PREST manifiesta que el punto principal que deseaba destacar ya ha sido señalado por el Sr. Goode. Hay tres formas de aplicar el impuesto sobre el valor agregado: sin deducción por la depreciación de los bienes de capital, con cierto margen de deducción por la depreciación o con deducción total por las compras de bienes de capital, siendo esto último equivalente a un impuesto al consumo.

Al comparar el impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre valor agregado el Sr. Kaldor ha afirmado que el impuesto sobre las ventas es menos neutral. Ello depende de la forma en que se aplique cada impuesto. No hay diferencias por ejemplo entre un impuesto sobre las ventas gravado sólo a un nivel y un impuesto sobre valor agregado del tercer tipo.

/La idea

La idea del Sr. Kaldor debería ser contrastada con la sugestión formulada por el Profesor Baumol de la Universidad de Princeton en un libro recientemente publicado de que se debería acordar subsidios a las empresas según el valor agregado de un año al siguiente.

En relación con el comentario del Sr. Kaldor de que los gravámenes sobre las empresas extranjeras debieran tratarse separadamente, el Sr. Lewis señala a la atención de los participantes el documento de secretaría CPF-DS-4, que aporta interesantes luces sobre el asunto.

En lo que toca a los incentivos para las empresas privadas, estima que podrían obtenerse soluciones más definidas y cuantitativas si el tema se enfocara desde el punto de vista de las propias empresas y no de la política fiscal. Según el Sr. Kaldor, no se trataba de que los incentivos produjeran o no un superávit al fisco, sino de que en la evolución del ingreso nacional y los gastos se produjera un excedente, el cual era condición óptima para fomentar la empresa privada. En términos políticos prácticos, el orador considera que esa condición existe cuando las clases sociales y económicas dirigentes pueden adaptarse al desarrollo económico.

Sr. Sr. KALDOR responde a los comentarios formulados punto por punto, más bien que siguiendo el orden de los oradores, muchos de los cuales habían hablado sobre el mismo asunto.

Se ha alegado que él olvidó las funciones redistributivas de la imposición. Por el contrario, tiene fuertes opiniones sobre esas funciones, como lo atestigua su labor, en México, Ceilán y la Guayana Británica. Considera que la tributación progresiva tiene doble efecto redistributivo: en primer lugar, si se aplica eficazmente, reduce el ingreso disponible para el consumo y, en segundo lugar, la restricción del consumo suntuario reduce las desigualdades que existían antes de aplicar el impuesto. No es sólo que las utilidades generan el gasto suntuario. El gasto suntuario aumenta también el volumen de utilidades. Si la proporción de los recursos nacionales que queda en manos de las clases pudientes se redujera por la tributación progresiva, disminuiría también su ingreso antes del pago de impuestos.

En lo que se refiere a las críticas de su tratamiento de la inflación formuladas por el Sr. Herschel y otros oradores, manifiesta que no había sido su intención mostrarse opuesto a la inflación en cualquier circunstancia, pero está convencido de que constituye un instrumento burdo e ineficaz para movilizar recursos, pues cuando los precios se elevan en relación con el ingreso

/se traspasa

se traspasa más dinero a las clases que perciben utilidades, quienes las utilizan para consumos suntuarios y no para la inversión. Esta parte de la reducción forzosa del consumo de las masas de la población se desperdicia en el consumo más alto de los que perciben las utilidades. La inflación atenta contra la justicia social, pues aumenta la regresividad de la tributación.

Contestando a la observación del Sr. Núñez de que los impuestos territoriales son difíciles de aplicar, lo remite al caso de Chile. Se ha dicho que él exagera el papel crítico de los excedentes agrícolas como determinantes del desarrollo económico, pero en los países poco desarrollados, predominantemente agrarios, habría que tener en cuenta la dificultad de desarrollar nuevas industrias hasta el punto en que puedan competir con éxito con la capacidad manufacturera de las naciones muy avanzadas. Por lo tanto, la carencia de excedentes agrícolas podría no compensarse con importaciones que se pagan con la exportación de manufacturas. También se ha dudado de que un impuesto territorial progresivo pueda estimular la progresividad. Este punto se dejará para la discusión en una sesión próxima.

Ante la objeción de que sus ideas no son prácticas, desea preguntar si son irrealizables desde el punto de vista técnico o si probablemente encontrarán oposición de parte de intereses muy poderosos. Si fuera éste el caso, está convencido de que es deber de los economistas y de los expertos en cualquier materia considerar el interés colectivo antes que las consideraciones políticas.

En lo que toca al concepto de impuestos familiares, es decir, la integración del ingreso de propiedad del marido, mujer e hijos menores, remite al Sr. Urquidi a su informe sobre reforma tributaria al gobierno de México, en que desarrolló esta idea en detalle. No hay motivos para dudar de su eficacia pues se aplica con éxito en muchos países europeos, India y Ceilán.

Se ha dicho que no ha asignado un orden de prioridad suficientemente claro a su plan de reforma tributaria. A su parecer, las medidas encaminadas a aumentar la integridad y eficiencia de la administración fiscal deben tener preferencia sobre todas las demás, pues constituyen la base de una reforma tributaria eficaz.

Con respecto a sus sugerencias sobre el impuesto al valor agregado, el Sr. Urquidi ha dicho que no serviría para las empresas pequeñas porque no llevan una buena contabilidad. Si tales empresas están afectas a otros impuestos, no hay por qué creer que no podría aplicarse con igual

/eficacia el

eficacia el impuesto sobre el valor agregado, tanto más cuanto es más sencillo y práctico que el gravamen sobre las ventas. No concuerda con el Sr. Naharro de que producirá una distorsión de los precios y recursos, pues es un impuesto completamente neutro, por constituir simplemente un impuesto a las ventas, del cual se ha eliminado la duplicación. Por otra parte discrepa de la opinión sustentada por el señor Naharro en el sentido de que el impuesto tiende a estimular los monopolios. Por el contrario tiende a fomentar el desarrollo de empresas más grandes y más eficientes, cuando existen economías de escala, al eliminar las unidades ineficientes con poca capacidad para resistir la competencia.

Coincide con las observaciones de los señores Piedrabuena y Hart en el sentido de que el impuesto al valor agregado debe juzgarse según el gravamen que reemplaza o complementa. A su parecer, debiera considerársele como un sustituto del impuesto a las ventas y un sucedáneo parcial del impuesto sobre las ganancias de las sociedades anónimas. Respondiendo a los comentarios del señor Goode, considera que la aplicación de este impuesto al comercio minorista en la misma forma que el gravamen a las ventas ayudaría a impedir la evasión tributaria. Además coincide en su opinión de que las características del cumplimiento automático de esa obligación sólo se lograría si fuera de cobertura completa.

El Sr. Urquidi y otros oradores han criticado su falta de atención al problema de los incentivos fiscales. Tiene plena conciencia de su importancia, sobre todo cuando sus objetivos se han definido precisamente de antemano, pero no considera que constituyan un factor primordial del desarrollo económico y lamenta que se empleen desatinadamente, lo que a menudo deja vías de escape para la evasión tributaria.

En cambio, no está de acuerdo en que la alta imposición reste incentivos. Por el contrario sus efectos estimulantes son mayores que sus potenciales efectos prohibitivos. También tiende a producir mayores ingresos fiscales para la inversión y no para el consumo.

En respuesta a los dos puntos mencionados por el señor Naharro, concuerda en que los impuestos directos son más equitativos que los indirectos pues se ajustan a la capacidad tributaria efectiva de la persona. Pero como los impuestos indirectos tienen por objetivo

/primordial la

primordial la recaudación, debe aplicárseles un criterio de eficiencia económica. Por otra parte, el asunto de la equidad es menos valedero en relación con los impuestos a las empresas que en relación con los impuestos a las personas.

Como el impuesto sobre el valor agregado tiene más bien la finalidad de allegar ingresos fiscales que de lograr la equidad, el orador opina que debe ser universal sin siquiera excluir los alimentos como se ha insinuado. Los efectos adversos que pudiera tener sobre la distribución podrían contrarrestarse con el empleo de subsidios en ésta u otra etapa. Insiste sobre la importancia de aplicar este impuesto con una sola tasa uniforme.

Se suspende la sesión a las 17.25 horas y se reanuda a las 17.35 horas

ASPECTOS DE UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA AMERICA LATINA

Asume la presidencia el Sr. Magaña

El Sr. HARBERGER indica que su trabajo (Documento CPF-DB-4) puede resumirse en cinco puntos principales. 1) Las naciones latinoamericanas hacen frente a fuertes aumentos seculares en su tributación, porque los programas de desarrollo en que están empeñadas exigen grandes gastos fiscales. 2) Además, los países latinoamericanos deben contar con medios para hacer frente a contingencias imprevistas, como los altibajos de los precios internacionales de los productos de exportación que inciden sobre los ingresos fiscales y las alzas repentinas de sueldos y salarios. 3) Por importante que sea la reducción de la evasión, no podrá allegar todos los recursos que necesitarán estos países en el decenio siguiente. 4) Para obtener una distribución equitativa de la carga impositiva será preciso utilizar varios impuestos. Aunque el impuesto a la renta esté muy perfeccionado, hay distintas posibilidades de evasión para los diferentes grupos de la colectividad y habrá que recurrir a otros impuestos a fin de reforzar el efecto progresivo del impuesto a la renta. 5) Una forma de lograr esa mayor progresividad del sistema tributario en su conjunto es aplicando impuestos sobre grupos de bienes considerados suntuarios o semisuntuarios. Se comenzó en América

/Latina por

Latina por gravar estos bienes a través de los derechos de importación, pero a medida que se vayan produciendo en el país habrá que pensar en gravarlos también aunque sean de fabricación nacional. A este respecto, y como aspecto secundario, menciona las posibilidades fiscales que tendría la abolición de los derechos diplomáticos a la importación de automóviles.

El orador se refiere a continuación a los impuestos sobre los ingresos de capital. Estos no debieran aplicarse únicamente a las sociedades anónimas, sino extenderse a todas las empresas, los intereses, las actividades agrícolas, y las rentas de las propiedades urbanas, sin perjuicio de aplicar en forma concomitante el impuesto a la renta personal. Las dificultades de gravar a las empresas no constituidas en sociedades anónimas podrían solventarse a través de los impuestos cedulares, como existen ya en muchos países latinoamericanos. La imposición de tributos sobre los intereses, en cuanto representan capitales, no ofrecería tampoco grandes dificultades porque los bancos y las instituciones financieras llevan buena contabilidad y no están en situación de evadir los impuestos. En la tributación de la propiedad urbana y rural podría recurrirse a un sistema de autovaluación, obligando a los dueños a vender a cualquier persona que esté dispuesta a pagar un 20 por ciento más, por ejemplo, del valor declarado.

El Sr. ROSS lee los comentarios del Sr. Matus (véase documento CPF-DB-4/Add. 1).

El Sr. URQUIDI considera excelentes muchas de las afirmaciones del Sr. Harberger, especialmente la que se refiere a la necesidad de una planificación tributaria para casos de emergencia.

Pero está en desacuerdo con la restricción del consumo de los bienes suntuarios de producción nacional, que puede tener efectos inconvenientes sobre el empleo y la actividad industrial, y en consecuencia sobre el ingreso fiscal.

A su juicio los planteamientos del Sr. Harberger en relación con franquicias para la importación de automóviles por parte de las misiones diplomáticas, no serían muy exactos porque considera que el rendimiento obtenido de una tributación sobre estas transacciones no justificaría las dificultades que surgirían al respecto.

/En relación

En relación con los impuestos sobre el capital, entiende que se debe generalizar la idea de gravar los impuestos a la propiedad y cree que esto no constituye novedad en América Latina porque ya se está practicando en muchos países latinoamericanos.

En cuanto a la idea expuesta por el Sr. Harberger de establecer la venta obligatoria de las propiedades cuando se ofrezca un precio de compra superior en un cierto porcentaje al avalúo efectuado por el propietario, estima que es irrealizable. Hay otros medios de establecer gradualmente un sistema honesto en materia de avalúos que son mucho más practicables que el propuesto por el Sr. Harberger. Por ejemplo, en México se exige el avalúo bancario certificado ante notario.

Se levanta la sesión a las 6.30 horas.

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA SEXTA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el sábado 8 de diciembre de 1962 a las 9.55 horas

Presidente: Sr. MAGAÑA
luego : Sr. LYNN

CONTENIDO:

ASPECTOS DE UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA AMERICA LATINA (CPF-DB-4) (Continuación)

El Sr. PREST se refiere a la sección II del trabajo del Sr. Harberger sobre impuestos progresivos al consumo. Con respecto a los efectos de sustitución, desea llamar la atención sobre la posibilidad de que tengan lugar en relación con la demanda de ocio, o la oferta de trabajo. A juzgar por la experiencia adquirida en la aplicación de impuestos indirectos progresivos en el Reino Unido, es imposible considerarlos como un éxito. Es difícil asegurar que los artículos similares sean gravados con tasas comparables, y actualmente se están consolidando las tasas a fin de evitar una discriminación arbitraria. La experiencia europea muestra que la existencia de diferentes estructuras de impuestos progresivos al consumo en los diversos países plantea problemas para el establecimiento de un mercado común. Dichos problemas no son insolubles, pero merecen atenta consideración antes de proceder a implantar esos impuestos.

La Sra. de NAVARRETE, refiriéndose concretamente al impuesto sobre el rendimiento del capital, es decir, sobre la propiedad redituable, recuerda que ya existe en muchos países, en México entre otros. Después de explicar en detalle el funcionamiento de dicho impuesto en ese país y de destacar que sus tarifas, rápidamente progresivas, llegan hasta el 40 por ciento, expone su opinión contraria al impuesto objetivo o ad rem. A su juicio, lo urgente es gravar el capital con un impuesto personal y progresivo. Aplicado a la agricultura, el impuesto propuesto por el Sr. Harberger provocaría un efecto desalentador al impedir la capitalización. Hace notar asimismo que el ponente al estimar el probable rendimiento de los compuestos que sugiere, no ha tenido en cuenta las evasiones en cuanto reducen la base imponible. Con respecto a los demás extremos de la ponencia, manifiesta su conformidad con las opiniones sustentadas por el Sr. Harberger.

El Sr. NAHARRO, que en términos generales se muestra de acuerdo con el trabajo del Sr. Harberger, declara también su conformidad con el impuesto sobre el capital que propone, cualesquiera que sean las dificultades de aplicación. Sin embargo, pide aclaraciones al Sr. Harberger

/para resolver

para resolver los problemas que plantearía el gravamen de intereses que forman los beneficios de los bancos y que ya habrán tributado al ser pagados por el prestatario. Casos análogos pueden presentar otros intermediarios financieros, las compañías filiales con relación a la empresa matriz, los investment trusts, etc. Estos problemas de doble imposición se pueden resolver, pero son complicados y el comentario del Sr. Harberger es en ese sentido muy útil.

El Sr. HART se refiere a la cuestión de si las sociedades anónimas deben quedar afectas al impuesto sobre ingresos de capital con la misma tasa que las demás sociedades. Aunque el impuesto sobre la actividad neta de una sociedad anónima corresponde al concepto de impuesto sobre ingresos de capital, no ocurre lo mismo en el caso de las sociedades que no son anónimas, en las cuales las utilidades representan en cierta medida la remuneración del trabajo del empresario, siendo ese elemento de trabajo proporcionalmente mayor en las compañías pequeñas. Hace referencia a la experiencia de Chile en relación con la posibilidad de gravar las dos categorías de empresa con tasas distintas. Además, es difícil determinar una renta neta constituida por intereses cuando la tasa de inflación corriente es mayor que la tasa de interés nominal.

El Sr. RIOFRIO declara que todos los informes presentados a esta Conferencia le parecen excelentes, sin perjuicio de discrepar de ellos en algunos puntos. Lo que más le preocupa en la labor de los técnicos es la falta de continuidad y hasta la contradicción en su pensamiento, porque pueden originar confusión y desconfianza en quienes se ven abocados a seguir sus consejos. En apoyo de tal observación, cita varios casos de la experiencia vivida en el Ecuador.

En lo que atañe al impuesto sobre las rentas de capital, hace notar que, en su opinión, la renta por su misma naturaleza, es siempre neta, y que le repugnaría gravar el ingreso bruto. También encuentra obstáculos en la multiplicidad de impuestos sobre la misma fuente y en la dificultad de determinar dónde comienza la progresividad en los impuestos indirectos. Lo mejor sería evitar toda clase de discriminaciones, estableciendo un impuesto general sobre el capital y otro complementario que podría coadyuvar a la función redistributiva propia de la política fiscal. Pregunta concretamente al Sr. Harberger cuál es el nivel de progresividad que recomendaría para los impuestos al consumo.

/El Sr. DESCARTES

El Sr. DESCARTES, refiriéndose al avalúo de las propiedades agrícolas y residenciales, expresa que contempla con cierto recelo un sistema de avalúo o recaudación que parezca demasiado simplificado. El avalúo de las propiedades plantea numerosos problemas, que espera que se examinarán cuando se trate la tributación agraria.

El Sr. GNAZZO intepreta que, al referirse a un impuesto sobre las utilidades de sociedades anónimas, el Sr. Harberger consideraba un impuesto sobre las utilidades de capital de una empresa. Se pregunta si podría establecerse una diferenciación entre las utilidades de una empresa y las de un accionista. Algunas empresas son propiedad de un solo accionista. En consecuencia, desea preguntar al Sr. Harberger si no sería mejor considerar las utilidades de sociedades anónimas como utilidades de capital de accionistas y gravarlas en el momento de la distribución de las utilidades.

El Sr. DARDON en relación con la cuestión del avalúo de la propiedad para fines tributarios, expresa su coincidencia con la propuesta del Sr. Harberger de un autoavalúo basado sobre la declaración del propietario, excepto la venta compulsiva que propone, y siempre que las declaraciones se completen con análisis basados en índices de avalúos bancarios para ajustar los valores. Sin embargo, cree que es necesario seguir discutiendo más a fondo los aspectos jurídicos del problema, cuya solución variará inevitablemente en cada país.

El Sr. COSCIANI opina que el impuesto orgánico y progresivo sobre los consumos propuesto por el Sr. Harberger adolece de varios inconvenientes. Uno de ellos es que, como la propensión a consumir es menor en las clases de altos ingresos de capital, la tasa aplicable al impuesto no correspondería a la aplicada realmente. Le parece preferible y más sencillo un impuesto ordinario sobre el patrimonio.

El Sr. NUÑEZ se refiere a la opinión del Sr. Harberger de que la tasa del impuesto sobre la renta derivada de capital debería ser superior a la tasa aplicada a la renta proveniente del trabajo. Considera que un impuesto sobre las utilidades de capital es un impuesto personal progresivo sobre esas utilidades. Su recaudación sería más fácil que la de un impuesto patrimonial, sobre todo si estuviera basado sobre una

/tasa progresiva.

tasa progresiva. Ofrecería ciertas ventajas una combinación del impuesto progresivo sobre las utilidades de capital con el impuesto a la renta. Es interesante el método propuesto por el Sr. Harberger para evaluar las propiedades, y él mismo lo recomienda para su país, pero el Gobierno de Panamá ha preferido gravar la propiedad según su extensión.

El Sr. GOODE apoya la idea de que habría que tratar de aumentar considerablemente los impuestos que gravan a la propiedad urbana residencial y a las tierras agrícolas en la mayoría de los países de América Latina. En relación con el párrafo 29 del trabajo del Sr. Harberger, expresa que no le merece confianza la propuesta de determinar el valor de la propiedad sobre la base de un simple avalúo de su valor efectuado por el dueño mismo. Obligar al dueño a vender su propiedad si se le ofrece una suma superior en un 20 por ciento al avalúo que él le ha asignado, introduce el problema constitucional de la venta forzosa. Además, podría dar lugar a la corrupción administrativa, o a que las personas que tienen fácil acceso a las informaciones sobre la posibilidad de que aumente el valor de ciertas propiedades - por ejemplo, por efecto de la construcción de un camino - aprovechen esa circunstancia para llevar a cabo negocios nada limpios. Podría no haber compradores para ciertas propiedades muy grandes o de un valor muy elevado - o por lo menos no fuera del círculo social en que se mueve el propietario - donde se ejercerían presiones sociales para impedir la venta forzosa de las propiedades, en tanto que habría un mercado mucho mayor para las propiedades más pequeñas. En relación con el ajuste del valor establecido, duda que para ese propósito sea adecuado emplear un índice general de precios, especialmente en el caso de la propiedad agrícola, debido a la inestabilidad de los precios en ese sector. Aunque está de acuerdo con el Sr. Harberger en cuanto a los fines, no lo está en lo que se refiere a los medios. Considera que la determinación del avalúo de la propiedad es un problema técnico que tendrán que resolver los países de América Latina con la ayuda y la asesoría de diversos organismos públicos y privados que se especializan en esa materia. Sería una tarea larga y onerosa, pero es inaplazable e importante, y es la única solución real para el problema de determinar correctamente los impuestos a la propiedad.

/El Sr. KALDOR

El Sr. KALDOR sugiere una enmienda en relación con la propuesta del Sr. Harberger en cuanto al autoavalúo de las propiedades por el dueño, que satisfaría las objeciones planteadas por el Sr. Goode. El sistema sería más aceptable si el dueño tuviese siempre la opción de conservar su propiedad si la revaluara en una suma más grande a la ofrecida por el posible comprador. Por ejemplo, si al dueño le ofrecieran comprarle su propiedad en una suma superior en un 20 por ciento al avalúo, podría conservar su propiedad si elevase ese avalúo en 25 por ciento. Así se lograría tasar correctamente sobre la base de una especie de remate, sin caer en la venta forzosa. La propuesta original del Sr. Harberger podría acarrear ciertas dificultades; por ejemplo, un dueño que tuviese cariño especial por su propiedad podría sobrevaluarla, por temor a perderla y ello provocaría reacciones contrarias al sistema. En cuanto a la sugestión del Sr. Goode sobre la dificultad de encontrar compradores para las grandes propiedades, es muy probable que se forme un consorcio dispuesto a hacerlo si existe la posibilidad de obtener grandes utilidades. Si no se presentara persona alguna, esto indicaría que el valor de mercado de la propiedad es en realidad inferior al avalúo más el 20 por ciento, y que la tasación es aproximadamente correcta. La cuestión del avalúo por el mismo propietario se viene discutiendo en los círculos financieros públicos del Reino Unido en los últimos cincuenta años y durante mucho tiempo se sostuvo que era preferible el avalúo por peritos, pero actualmente se está abandonando esa opinión. Por excelente que sea el asesoramiento técnico, sería fuerte la presión ejercida para obtener un avalúo por debajo del valor real, salvo en el caso de que la administración tributaria estuviera absolutamente libre de corrupción. Ningún país ha descubierto un método ideal para reajustar los avalúos. En América Latina, los valores de avalúo representan menos del uno por ciento de los valores corrientes en el mercado. La situación no es satisfactoria ni siquiera en los países altamente desarrollados. En el Reino Unido las tasaciones representan un 10-30 por ciento del valor de mercado, y en los Estados Unidos - país en que no hay escasez de expertos - los valores de avalúo en ciertos estados están completamente fuera de relación

/con los

con los valores corrientes. Cualesquiera que sea el sistema de expertos aplicado, los valores resultarían anticuados al cabo de pocos años, en tanto que, aplicando el sistema del Sr. Harberger, con las enmiendas sugeridas, los valores de avalúo seguirían aumentando en la medida que la inflación, u otros factores, llevasen a un alza contínua de los precios de mercado.

El Sr. HARBERGER, respondiendo a los comentarios suscitados por su ponencia, afirma que no le parece haber mucho desacuerdo entre el Sr. Matus y él mismo, puesto que ambos coinciden en aconsejar un impuesto progresivo sobre el consumo y aceptan que la tributación del capital sea mayor que la del trabajo. Las diferencias de opinión parecen hallarse más bien en las bases de partida, puesto que el Sr. Matus no tiene mucho respeto hacia las fuerzas del mercado, mientras que él las respeta algo más. De ahí su actitud favorable a un impuesto sobre toda renta de capital, cualquiera que sea su origen, sin perjuicio de gravar más los sectores menos productivos para desviar el capital hacia la mayor productividad.

Dada la inelasticidad de los actuales sistemas tributarios y mientras subsista, habrá que recurrir a la creación de nuevos impuestos o al aumento de los existentes. En cuanto a si el presupuesto debe o no ser balanceado, su opinión quizás se inclinaría por la negativa siempre que el tamaño del déficit - que depende de muchas circunstancias - no fuera mayor de lo aconsejable, como por desgracia ocurre en muchos países de América Latina.

La diferencia fundamental que caracteriza su propia posición proviene del respeto cada vez mayor que siente hacia el complicado organismo económico.

Con respecto a las observaciones del Sr. Urquidi, reconoce que cada impuesto tiene en sí mismo un efecto de desempleo, pero hay que procurar que el sistema impositivo en su conjunto se proponga el mejor rendimiento tributario con el menor desempleo posible. El impuesto al capital delineado en su ponencia propone precisamente la doble tributación,

/como en

como en el caso de las sociedades anónimas. Acerca de los avalúos, reconoce asimismo que es difícil lograr el convencimiento general en esta materia, a pesar de lo cual siempre será preferible contar con algún sistema de avalúos y procurar que éstos correspondan al valor real de la propiedad. Con referencia a los automóviles de diplomáticos puede calcularse que la pérdida de ingresos fiscales no es considerable pero debe considerarse la ganancia de capital que de ello deriva. Además debe pensarse en la cuestión de principios que plantea.

Aunque es cierto que el impuesto progresivo puede desalentar el deseo de trabajar, como ha hecho observar el Sr. Prest, no cree que haya gran motivo de preocupación siempre que las tasas sean moderadas. El impuesto indirecto progresivo que aconseja en América Latina se basa en su actitud con respecto al porvenir que espera a sus países en la próxima década. En cuanto se refiere al mercado común, que se trata de establecer y a su influencia en el sistema tributario, opina que debe gravarse las mismas mercancías en los distintos países de destino con tasas iguales o equivalentes.

Cualquiera que sea el parecer de la Sra. de Navarrete, cree que la sistematización de los impuestos al capital constituye un objetivo deseable. Reconoce que ciertamente no tomó en cuenta en su ponencia las evasiones, por no complicar demasiado las cuestiones.

No es fácil responder a las dudas planteadas por el Sr. Naharro, porque es distinto cada uno de los casos a que él se ha referido. Sin perjuicio de meditar más largamente acerca de ellos y reconociendo que quedan pendientes de contestación, puede anticipar que no cree que sea malo gravar a los bancos por los intereses que obtienen, además de sus propias utilidades de capital, siempre que no se limiten a actuar meramente como recaudadores en calidad de intermediarios, porque entonces se cometería una injusticia.

La observación formulada por el Sr. Hart no deja de tener fundamento. Sin embargo, si fuese posible gravar los ingresos de capital de las empresas chicas con menores tasas que los de las grandes empresas, serían menores los efectos desfavorables del impuesto que propone.

/Aunque sean

Aunque sean muy respetables los escrúpulos formulados por el Sr. Riofrío, le aclara que el propósito que persigue en su ponencia al proponer que se grave el ingreso bruto es precisamente la doble tributación. Para fijar la progresividad en los impuestos al consumo, aconsejaría hacer encuestas familiares para distintos niveles de ingreso a fin de identificar los bienes en distintos grupos según su elasticidad-ingreso. Según sean más o menos suntuarios se gravarían con tasas distintas de 30, 20 y 10 por ciento.

Cuando el Sr. Gnazzo distingue entre el ingreso de las sociedades anónimas y el de los accionistas de las mismas, quizás pensaba en el impuesto único a la renta y no en la doble tributación. Si es así, nada tendría que responderle por hallarse de acuerdo con su opinión.

Reconoce con el Sr. Cosciani que la propensión a consumir disminuye a medida que aumenta el ingreso de capital, lo que parecería ser un argumento en contra de los impuestos indirectos progresivos propuestos por el orador. El impuesto al patrimonio bien puede complementar o sustituir eficazmente el sistema diseñado por él, aunque él prefiere a éste.

Volviendo al sistema de autoavalúo, insiste en que con todos sus inconvenientes siempre sería más justo que el basado en la simple extensión a que se ha referido en su intervención el Sr. Núñez.

A los Sres. Goode y Kaldor debe responderles que las multas que permitirían retener la propiedad, de introducirse en el sistema de avalúo propuesto por él, podría desvirtuar el fin perseguido. Sin embargo, si dichas multas fuesen bastante altas para desalentar a quienes prefiriesen incurrir en ellas, nada tendría que objetar porque en tal caso no afectarían a la naturaleza de su propuesta.

/Se suspende

Se suspende la sesión a las 11.55 horas y se reanuda a las 12.10 horas

El Sr. LYNN ocupa la Presidencia

LOS GASTOS PUBLICOS FISCALES Y EL DESARROLLO ECONOMICO (CPF-DB-10)

El Sr. VAN DER MEL presenta el trabajo del Sr. Adler (CPF-DB-10) sobre gastos públicos y desarrollo económico. La primera parte trata la necesidad de una política racional de gastos, puesto que los gastos adecuados son la justificación básica de la tributación y porque existe una estrecha conexión entre el uso efectivo de los fondos gubernamentales y la voluntad de pagar impuestos. La estructura del ingreso fiscal deberá determinarse en relación con la estructura de los gastos, en vista de que la maquinaria fiscal, en su sentido más amplio, persigue la redistribución del ingreso. La necesidad de redistribuir el ingreso se siente con más fuerza en una economía estancada que en un país que tiene una tasa de crecimiento elevado compartido por los grupos de ingresos inferiores, pero esa redistribución podría lograrse mejor a través de la política de gastos que mediante la política de ingresos fiscales, a fin de evitar una excesiva reducción de los incentivos para el ahorro y la inversión en el sector privado.

El trabajo del Sr. Adler pasa a tratar seguidamente los procedimientos presupuestarios, señalando las desventajas del presupuesto administrativo tradicional y las ventajas del presupuesto por funciones y resultados, que permite relacionar los beneficios con los costos correspondientes. Una cuestión conexa es la necesidad de disponer de estadísticas consolidadas y de políticas de gastos coordinadas para todo el sector público, especialmente cuando los gastos están distribuidos entre muchos ministerios, organismos autónomos, empresas estatales, etc.

Los comentarios sobre el nivel de los gastos públicos necesariamente tienen un carácter provisional a causa de la imposibilidad de comparar los datos disponibles. El cuadro 1 parece indicar que no existe una relación simple entre la tasa de crecimiento económico y el índice de los gastos públicos expresado como porcentaje del producto nacional bruto. Resulta imposible determinar si hubiera sido mayor la tasa de crecimiento en el caso de que los gastos públicos se hubieran incrementado también. El punto decisivo parece ser la índole de los gastos gubernamentales.

La segunda parte del documento trata de ciertas categorías importantes de gastos públicos, y toca el punto de la formación de capital en ese sector,

/de la

de la necesidad de que los precios de los servicios públicos cubran totalmente sus costos, y de las empresas estatales, la educación, la defensa y la administración general. El BIRF, en relación con sus operaciones de crédito, ha tenido que encarar en numerosas oportunidades problemas de precios de las empresas estatales y ha podido ejercer cierta influencia beneficiosa. En general, la situación parece haber mejorado en cierta medida aunque no tanto en el caso de los ferrocarriles. Los subsidios, cuando son inevitables, deberán considerarse como excepciones que exigen una justificación especial. La proporción de los gastos públicos totales destinada a educación parece haber aumentado en los últimos años, pero los servicios adicionales son absorbidos en medida apreciable por el aumento de población. En el trabajo del Sr. Adler se muestran los índices de analfabetismo para el año 1950, aunque todavía no se dispone de las cifras correspondientes a 1960. Parece existir cierto nexo entre el índice de alfabetización y la proporción del producto nacional bruto destinado a la enseñanza. Los gastos en servicios sociales - por ejemplo, educación y salud - parecen estar directamente vinculados con la aceptación de los impuestos. Podría aprovecharse esta circunstancia, y especialmente aumentar los impuestos locales, poco extendidos en América Latina, como medio de financiar servicios gubernamentales. Aunque los gastos para defensa constituyen un tema que los expertos deben tocar con cautela, cree su deber llamar la atención sobre el despilfarro que una considerable proporción de ellos significa en América Latina desde el punto de vista del desarrollo económico. Aunque los datos sobre administración general no son susceptibles de análisis detallado sobre una base comparativa, parece evidente que los servicios gubernamentales latinoamericanos comprenden gran número de cargos superfluos, que es escasa la eficiencia en el nivel medio e inferior, y que hay urgente necesidad de subir los sueldos y mejorar la categoría de los empleados públicos en general.

El Sr. MENDEZ anuncia su propósito de concretarse por ahora a formular algunos comentarios generales a la ponencia del Sr. Adler, sin perjuicio de darles expresión más detallada en el documento escrito que posteriormente presentará a esta Conferencia.

Como subraya el Sr. Adler en su informe, hasta ahora no se ha atendido bastante ni en forma completa al análisis de la estructura del gasto público en función del desarrollo, sobre todo desde el punto de vista práctico. De ahí deriva el mayor interés del documento de que acaba de darse cuenta.

/A su

A su juicio, tanto si en el terreno de la inversión se asigna a los gastos fiscales una función complementaria del sector privado, como si se atribuye a esos mismos gastos del sector público una función redistributiva o si se trata de obtener el concenso general de opinión pública en apoyo de los planes de desarrollo económico, en todos los casos será indispensable previamente una programación global del desarrollo.

Las cuestiones fundamentales que los gastos fiscales plantean, concebidos en esta forma, son hasta dónde puede ir la acción estatal en concordancia con los fines generales de desarrollo, sin perjudicar al sector privado, y cómo distribuír sistemáticamente el gasto público. El programa mismo de desarrollo responderá a esas preguntas y constituirá un límite a la función del Estado.

Reconoce el orador que los criterios de prioridad en que se base la distribución de los gastos no pueden ser demasiado perfectos y que no siempre será fácil llevar a efecto las reformas estructurales necesarias. También es cierto que un plan de inversiones intensivo producirá por fuerza gastos recurrentes de aplicación superiores a lo previsto y que por otra parte, los gastos de inversión ya iniciados no siempre podrán interrumpirse bruscamente al iniciar el plan. Todas esas circunstancias constituirán otros tantos obstáculos en la política de inversiones. Sin embargo, pese a todas esas dificultades, siempre será bueno establecer un plan y tratar de sujetarse a él.

Después de los comentarios generales expuestos, pasa a ocuparse de algunas ideas concretas de las expuestas en su informe por el Sr. Adler. Discrepa de la opinión sustentada por éste en el sentido de que la influencia fiscal con fines redistributivos deba aplicarse preferentemente a los países de insuficiente desarrollo cuya economía se encuentre estancada. A su juicio tal influencia podría agravar la situación de esos países en determinados casos, mientras que en otros ocurrirá al contrario. También es posible que dicha influencia redistributiva sea más urgente en otros países en vías de desarrollo y de economía no estancada. No cree que pueda propiciarse una fórmula general que deje de tener en cuenta las circunstancias propias de cada caso.

/Por lo

Por lo que se refiere a los precios de los servicios públicos, le parece que toda política de precios debe ser inseparable de la correspondiente política de gastos. Sólo así se evitarían peligrosas distorsiones que podrían amenazar todo el programa de desarrollo.

Termina insistiendo en que el principal mérito del informe del Sr. Adler es haber abierto un camino de esencial importancia para el desarrollo económico no explorado hasta ahora en forma adecuada.

El Sr. NAHARRO subraya un aspecto de los gastos educativos. Cualquiera sea el volumen de gasto dedicado a educación, parece general en América Latina que, al distribuirse en pagos particulares, los hechos a un factor de producción de graduados de alto nivel cuya importancia para el desarrollo es muy grande, el pago de los profesores que los forman, es muy pequeño. Así resulta que se producen técnicos de peor calidad que los que podrían lograrse si el factor de producción "profesores" pudiera dedicarse por entero a la enseñanza al ser bien remunerados, en vez de tener que entregarse a otro tipo de trabajos.

El Sr. LEWIS opina que debe destacarse un aspecto de la cuestión de los gastos públicos. Al tratar asuntos tales como las reformas en la estructura y administración tributarias, los participantes han pensado en términos de la realidad actual de lo que se está haciendo, es decir, en función al nivel gubernamental y en los cuerpos legislativos. Podría adoptarse igual enfoque práctico para la cuestión de los gastos públicos y procedimientos presupuestarios, del número de funcionarios necesarios y del tiempo que requerirá su capacitación, de los procedimientos presupuestarios a introducir y de las decisiones políticas que se requieren para aprobar las leyes pertinentes.

El Sr. MONTERROSO, al referirse al ejemplo aducido por el señor Adler sobre el Perú, como país en que se presenta una combinación lamentable de bajos impuestos sobre la gasolina y carreteras totalmente inadecuadas, observa que las comunicaciones viales son también deficientes en otros países que gravan fuertemente el consumo de gasolina. Esto se debe al hecho de que la recaudación correspondiente no se emplea en forma específica para mejorar la red caminera, sino que ingresa a un fondo general. Se pregunta si no sería aconsejable aplicar en América Latina las recaudaciones de determinados impuestos a finalidades específicas, quizá sobre una base porcentual.

/El Sr. DARDON

El Sr. DARDON, al remitirse al asunto del precio de los servicios públicos, comenta que éstos no siempre guardan relación directa con los costos, que suelen inflarse por una burocracia excesiva. El problema podría solucionarse en parte con la participación del sector privado, es decir, transfiriendo algunos servicios públicos a ese sector.

El Sr. DESAI estima que el trabajo del señor Adler no ha abordado puntos fundamentales. Los gastos públicos no pueden enfocarse desde el mismo ángulo que la política fiscal, pues la distribución funcional de los gastos no concierne a la administración pública, sino a los legisladores. Las decisiones en materia de prioridades nacionales son prerrogativas de los parlamentos y ministros de hacienda.

Considera que subsiste todavía un alto grado de confusión en cuanto al concepto mismo del proceso de desarrollo. En primer lugar el cálculo de las cuentas nacionales está afecto a errores de gran magnitud, ya que son graves los problemas de imputación y afectan en gran parte los cálculos correspondientes a las economías en desarrollo. La naturaleza del proceso de desarrollo económico es también compleja. Como fruto de sus actividades en ECAFE ha llegado a la conclusión de que el proceso de desarrollo económico depende de muchos elementos, entre los cuales no siempre el principal es la inversión de capitales. Incluso en los países de Europa occidental sucede aparentemente lo mismo. El análisis de variables múltiples empleado por la CEE para el cual se eligieron tres variables: el insumo de capitales, el insumo de trabajo y todos los demás, excluyendo los insumos de capital y trabajo produjo el sorprendente resultado de que el crecimiento se relaciona más estrechamente con el factor de equilibrio fuera de los insumos de capital y trabajo. El proceso de crecimiento económico es complejo y no puede abordarse en función de la actividad de inversión únicamente o de cualquier otro factor particular. Es preciso tener en cuenta el elemento humano. Esta observación adquiere especial importancia sobre todo en América Latina.

La política de gastos no podrá aplicarse en función de un criterio en que se considere que la inversión es el elemento principal y a campos como el de la educación se les dé un lugar secundario. Las prioridades del gasto público dependen de las condiciones de cada país y lo que más importa a este respecto es lo que puede hacerse por lograr la eficacia del gasto en función de los objetivos apetecidos. Señala que habría que intensificar la investigación fiscal sobre esta materia.

/El Sr. URQUIDI

El Sr. URQUIDI coincide con las opiniones del señor Adler, sobre todo en lo que se refiere a la importancia que ha dado al efecto redistributivo del gasto. Está de acuerdo con el señor Desai sobre las prioridades del gasto público. Los países latinoamericanos tienen que emprender un gasto social considerable, parte del cual tendrá también consecuencias económicas. Por último, apoya los puntos de vista del Sr. Adler en el sentido de que debe difundirse la técnica de presupuestos por programas.

El Sr. JATAR-DOTTI lamenta que la importante cuestión de los gastos públicos y el desarrollo económico haya sido finiquitada en una sola reunión. El hecho que desea señalar es que la contribución del sector público al estímulo del desarrollo económico no puede ser medida exclusivamente en términos del coeficiente de inversión real. Se trata de medirla en función del aumento de la eficiencia económica determinado por el gasto público. Más bien, importa cuál es la participación del sector público en la formación de capitales. Si un gobierno adquiriera un terreno, contribuiría al desarrollo económico solamente si lo pusiera a disposición de un gran número de personas, asegurándoles así ocupación.

El Sr. MONTERROSO está en desacuerdo con que se pretenda dar más importancia en la redistribución del ingreso al gasto público que a la recaudación de ingresos. Sostiene que el fisco debe tender a lograr una mejor distribución del ingreso nacional tanto por medio de un sistema progresivo de impuestos como aumentando los gastos de transferencia, es decir tomando siempre en cuenta las dos caras de la medalla: ingresos y gastos.

El Sr. VEGA coincide en general con las opiniones expresadas por el Sr. Adler y, en particular, con las observaciones de los Sres. Desai y Jatar. Con respecto a los comentarios del Sr. Méndez, espera que las recomendaciones sobre planificación de los gastos públicos asegurarán las previsiones presupuestarias para cumplir programas de largo plazo. La división del presupuesto según funciones, no conduce a la eficiencia, ni siquiera cuando se distribuyen los fondos sobre una base de porcentajes. Por ejemplo, si la construcción de una carretera cuesta 10 millones y se distribuye el gasto presupuestario a través de un período de 50 años, con una asignación anual de 200 000, eso no constituye un gasto público eficiente.

/El Sr. NUÑEZ

El Sr. NUÑEZ opina que en los debates ha quedado demostrado que se sabe poco sobre los efectos de los gastos públicos. Recomienda que se haga una evaluación de dichos efectos.

El Sr. VAN DER MEL considera que el Sr. Méndez amplía lo expuesto por el Sr. Adler en su trabajo y que sus comentarios no constituyen una crítica. Está plenamente de acuerdo con la opinión del Sr. Méndez en el sentido de que es necesario planificar, que ello da origen a varias dificultades y que la planificación debe adaptarse a las circunstancias cambiantes. Además, está conforme con la conveniencia de la redistribución del ingreso mediante el mecanismo fiscal y con que es necesario tener en cuenta las características particulares en cada caso. Con respecto a las políticas de fijación de precios, dice que constituyen un factor importante en relación con las empresas públicas y su propósito debería ser fijar precios de costo total, contemplando algunas excepciones. Aunque las dificultades son claras, vale la pena de volver a plantear esta cuestión.

En lo tocante al punto expuesto por el Sr. Naharro, opina que la índole de los gastos educativos es importante. Queda mucho por aprender en materia de economía de la educación. El BIRF reconoce la creciente importancia de la educación en el contexto del desarrollo económico y cree que en las actuales circunstancias podría hacerse más en esta materia en los momentos actuales. La falta de información torna difícil hacer sugestiones concretas. Deberán proseguirse los estudios e investigaciones acerca del tipo de educación que da mejores resultados en términos de desarrollo económico.

En respuesta a lo dicho por el Sr. Lewis conviene en que, dentro del marco de los esfuerzos realizados para mejorar la política fiscal en América Latina, sería conveniente prestar atención a la política de gastos, sobre la base de un calendario de trabajo.

Con respecto a la observación del Sr. Monterroso, en relación con el problema de si es preferible contar con un presupuesto unitario o aplicar determinados impuestos a usos concretos, cree que debería considerarse este problema en forma realista y adoptarse un método flexible con respecto al problema de asignar ingresos.

En cuanto a los problemas planteados por el Sr. Dardon, pueden ser atribuidos a una administración ineficiente. Sin embargo, en muchos casos es difícil e inconveniente transferir servicios públicos al sector privado.

/Estima que

Estima que algunas de las dudas manifestadas por el Sr. Desai derivan de un malentendido, explicable por la naturaleza más bien general del trabajo del Sr. Adler.

En lo que toca a la distribución funcional de los gastos, concuerda en que la decisión última compete al poder legislativo, pero no hay que olvidar que habría que sugerirle recomendaciones inteligentes. Sin embargo, cree que el documento del Sr. Adler sólo destaca la utilidad de una clasificación funcional de los gastos.

En lo que se refiere al proceso mismo de desarrollo económico, está de acuerdo en que las estadísticas pueden ser inexactas. Sin embargo, un estudio sobre el gasto público debe presentar algunas cifras, por limitadas que sean. Después de todo, las estadísticas apuntan hacia un orden de magnitud.

Al examinar las fuerzas que impulsan el desarrollo económico se plantean muchos problemas y a su parecer debe evitarse una simplificación excesiva. Sin embargo, cree que es preciso tener en cuenta que la relación producto-capital hace resaltar otros factores subyacentes.

No está de acuerdo con el Sr. Desai sobre el hecho de que se ha prestado muy poca atención al problema educativo en el documento del Sr. Adler. Puede asegurar que el autor tiene plena conciencia de la importancia esencial de ese campo.

En lo que respecta al papel que desempeñan los técnicos en el establecimiento de las prioridades de gastos públicos, opina que es limitado, aunque cree que siempre deben conocerse sus puntos de vista.

Se suma plenamente al Sr. Desai en su insistencia de que se sigan investigando los problemas fiscales.

En respuesta al Sr. Urquidi, estima que el gasto público por concepto de renglones concretos debe variar necesariamente de un país a otro. Algunos países latinoamericanos, como ha señalado el Sr. Urquidi, tienen comprometidos gastos considerables en determinados campos.

Coincide con el Sr. Jatar en que una alta tasa de inversión no lleva automáticamente a una tasa más acelerada de crecimiento.

Por último se muestra conforme con las opiniones expresadas por los Sres. Vega y Núñez.

Se levanta la sesión a las 14.00 horas

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA SEPTIMA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el lunes 10 de diciembre de 1962 a las 10.10 horas

Presidente: Sr. MACAÑA

CONTENIDO:

- El impuesto sobre la renta personal en América Latina

EL IMPUESTO PERSONAL SOBRE LA RENTA EN AMERICA LATINA (CPF-DB-2, CPF-DB-2/Add.1, CPF-DB-2/Add.2)

El Sr. GOODE presenta su trabajo (CPF-DB-2). La cuestión práctica se reduce a saber cómo podría hacerse más efectivo el impuesto sobre la renta en América Latina. Se trata de un impuesto ampliamente basado sobre la capacidad tributaria, susceptible de reducir las desigualdades excesivas y que podría segurar una elasticidad de rendimiento con respecto al aumento del producto real y a los aumentos puramente inflacionarios de las rentas en dinero. Aunque ha sido criticado por tender a restringir el ahorro, las pruebas en apoyo de esta afirmación no son convincentes; además, en los países subdesarrollados las tasas de ahorro elevadas son menos características de los grupos de altos ingresos que en los países con tradiciones capitalistas de larga data. Hay también otros factores como la garantía del respeto a la propiedad, las perspectivas de la tasa de inflación, las oportunidades de inversión, la tributación de las sociedades anónimas, los déficit fiscales y la inversión estatal que podría tener sobre la tasa de ahorro nacional un efecto mucho mayor que la forma de tributación personal. Aunque es cierto que el impuesto sobre la renta puede prestarse a una progresividad excesiva, dicho argumento se dirige contra el abuso del impuesto más bien que contra el impuesto en sí. No existe un método científico para pronosticar la reacción de las personas frente a la tributación progresiva, pero conviene con el Sr. Harberger en que si las tasas fueran moderadas y se prestara la consideración debida a ciertos aspectos como la definición de renta neta, las deducciones adecuadas permitidas en concepto de consumo de capital, etc., no habría mayor peligro de un efecto adverso sobre los incentivos para trabajar o invertir.

Sin embargo, el impuesto sobre la renta puede perder sus características en ausencia de ciertas condiciones previas entre las que no encuentran una economía predominantemente monetaria, un alto nivel de alfabetismo, registros de contabilidad llevados en forma honesta y fidedigna, un alto grado de cumplimiento voluntario de sus obligaciones por parte de los contribuyentes, un sistema político en el cual los ricos no constituyen el sector predominante y una administración honesta y eficiente. La última condición es tan esencial como las demás, pero quizá sea más fácil de lograr a corto plazo. A la luz de estos requisitos, los países latinoamericanos

/difieren considerablemente

difieren considerablemente en este momento en cuanto a su preparación para aplicar con éxito el impuesto personal sobre la renta.

Con respecto a la estructuración tributaria, cree el orador que ahora se reconocen ampliamente al impuesto global ventajas considerables en comparación con el impuesto cedular. Ambos pueden ser usados en forma combinada, pero es probable que la aplicación de un impuesto cedular exclusivamente tenga como fruto la falta de equidad y la ineficiencia.

Varias son las razones para gravar las ganancias de capital como una forma de renta. No sólo es correcto en principio, sino que, además, hacerlo así restringiría la especulación.

En varias de las repúblicas latinoamericanas las rentas procedentes de fuentes extranjeras no están sujetas a imposición interna, porque el principio tributario aplicado es el de la imposición de la renta en el lugar de origen y no en el lugar de residencia del beneficiario. No existe razón alguna que impida a los países gravar tanto las rentas que se originan dentro de sus fronteras como las rentas recibidas de fuentes extranjeras por personas residentes en su territorio. Aun a falta de convenios fiscales que provean el intercambio de información sobre rentas pagadas o acreditadas a nacionales del país que aplica el impuesto, los países extranjeros estarían dispuestos a facilitar dicha información sobre base unilateral, siempre que se tuviera realmente la intención de hacer buen uso de ella.

No incluir en la base imponible la renta imputada de viviendas ocupadas por sus dueños da lugar a injusticias entre dueños e inquilinos, como también entre aquellas personas que invierten en viviendas y las que invierten en otros activos, fomentando un tipo de formación de capital relativamente menos productivo. Sin embargo, en la práctica son contados los países latinoamericanos cuyos avalúos de la propiedad pudieran constituir una base satisfactoria para la evaluación de la renta imputada a efectos del impuesto sobre la renta.

Con respecto a las exenciones y deducciones personales, es probable que en la actualidad deberían prevalecer las consideraciones administrativas en la mayor parte de los países de América Latina. Sería imposible rebajar las exenciones a un nivel tan bajo, en relación a la renta nacional por habitante o al mínimo social aceptable, como el vigente en países más industrializados.

Al establecer las tasas, es preferible fijar una tasa inicial lo bastante alta para reducir el número de pagos de impuestos que no alcanzan a cubrir el

/costo de

costo de la recaudación. Las tasas superiores no deberían ser demasiado elevadas. En América Latina las tasas apropiadas serían considerablemente más bajas que las de países como el Reino Unido o los Estados Unidos. Si no se suman los ingresos de maridos y esposas el impuesto resulta menos progresivo de lo que parece.

Es indudable que el impuesto personal sobre la renta merece un lugar importante en el sistema fiscal de América Latina, pero no es posible obtener las cuantiosas ventajas del mismo sin meditación y esfuerzo continuados. Ante todo hay que recomendar prudencia a fin de evitar tasas excesivas y refinamientos demasiado sutiles.

La Sra. DE NAVARRETE, al presentar sus comentarios a la ponencia (documento CPF/DB-2/Add.1), hace constar su acuerdo general con ella y declara su propósito de circunscribir dichos comentarios a las limitaciones con que tropieza el establecimiento y efectividad de un impuesto sobre el ingreso personal en los países insuficientemente desarrollados. Clasifica las objeciones opuestas contra el impuesto en teóricas o de índole económica, administrativas o de carácter práctico y políticas, haciendo especial hincapié en las de tipo administrativo. Analiza en este punto el caso de los asalariados no agrícolas, el de los causantes agrícolas y el de los empresarios no agrícolas, destacando la escasa capacidad real de los segundos, por lo menos en México. Estima contraproducente imponer altas tarifas a las empresas y gravar en forma liviana el ingreso que obtienen los propietarios de la empresa, ya que éstos suelen formar una clase social privilegiada mientras que la empresa misma realiza la actividad productiva. De ahí su opinión tendiente a reducir la carga fiscal de las empresas, siempre que no se haga objeto del mismo trato a las empresas extranjeras cuyos propietarios no residen en el país. Se muestra contraria a dar un tratamiento preferente a aquellos ingresos de capital no gravados anteriormente (intereses, regalías, remuneración de servicios técnicos, rentas, etc.). También se opone a que la renta imputada de las viviendas se incluya en la base imponible, aunque pueda ser considerada como elemento al calcular el ingreso nacional.

Considera, en suma, que hacia el futuro las reformas fiscales más urgentes girarán alrededor del impuesto sobre la renta y deberían gravar

/en forma

en forma progresiva y eficiente los ingresos personales que se obtengan como rendimiento del capital. También debería hacerse un gran esfuerzo por mejorar el aparato administrativo a fin de aproximar la recaudación efectiva a la que cabría esperar y para dar un trato igual a todos los causantes que se hallen en la misma situación.

El Sr. FLORES, al presentar los comentarios al documento del Sr. Goode que preparó por escrito conjuntamente con el Sr. Moisés Beatriz (CPF-DB-2/Add.2), manifiesta que el Sr. Goode ha analizado con precisión las causas del relativo fracaso de la aplicación del impuesto sobre la renta personal en América Latina. Si basándose en la experiencia se analizan las condiciones que prevalecen en los países latinoamericanos, se llegará a la conclusión de que esos países deben adoptar formas de tributación capaces de adaptarse a su medio económico y social, aun a costa de apartarse de la estructura fiscal tradicional. Por otra parte la eficacia del impuesto sobre la renta depende de su sencillez, pues tanto la estructura económica, social y administrativa como el tipo de contribuyentes de los países en vías de desarrollo no permiten aplicar sistemas tributarios complejos como en los países más avanzados. Dentro del sistema fiscal debe darse trato preferencial a la inversión en determinadas actividades económicas a fin de encauzar la economía hacia sistemas más evolucionados tendientes a lograr el desarrollo económico.

El Sr. MOISES BEATRIZ continúa la presentación del documento conjunto y señala que en unos pocos países latinoamericanos se aplica con buenos resultados un impuesto progresivo sobre el caudal neto. Ese impuesto se recomienda especialmente en aquellos países cuyas condiciones no permiten aplicar efectivamente un impuesto sobre la renta.

Con respecto a las ganancias y pérdidas de capital, respalda decididamente la aplicación en América Latina de un impuesto sobre dichas ganancias. Si se gravan las ganancias de capital, el impuesto combatirá las inversiones de carácter exclusivamente especulativo que no contribuyan al ingreso nacional, y canalizará las inversiones hacia actividades reproductivas. A juicio de los comentaristas deberían quedar exentas del impuesto las ganancias de capital derivadas de la venta de acciones a fin de propiciar la inversión de los pequeños ahorrantes y permitirles su participación en los beneficios que trae el incremento del desarrollo económico. Al aplicar un impuesto sobre las

/ganancias de

ganancias de capital debe procederse en forma cuidadosa para evitar las consecuencias lamentables que podrían surgir por falta de experiencia o por imprevisión.

Considera que la extensión del impuesto sobre la renta a los ingresos procedentes de fuentes extranjeras no lograría en la mayoría de los casos ni evitar el ausentismo de los capitales latinoamericanos ni la obtención de mayores ingresos fiscales y únicamente incrementaría improductivamente los gastos de administración.

Se muestra partidario de gravar la renta imputada de la casa que habita el propietario, por considerar que se trata de una verdadera renta, cuya exención tiene carácter regresivo y porque la realidad económica demuestra que el propietario de casa es un privilegiado en América Latina.

El Sr. NAHARRO, después de afirmar su coincidencia general con la ponencia, se refiere a la doble posibilidad de que el impuesto sobre la renta sea concebido con fines estrictamente recaudatorios o para promover un sistema de incentivos que orienten el desarrollo económico en determinado sentido. Sin perjuicio de irlo orientando a largo plazo con vistas a su rendimiento, para no desnaturalizar los fines recaudatarios que le son propios podría aprovecharse a corto plazo como instrumento de promoción del desarrollo, mediante un adecuado sistema de rebajas y exenciones. En este sentido, propicia la exención total de ciertas formas de ahorro, limitando la base imponible a la renta gastada, a pesar de los inconvenientes que el Sr. Goode opone a dicha exención, puesto que se reconoce que el ahorro no se crea en monto suficiente para el desarrollo. Precisamente a fin de alcanzar los niveles deseados de aquél, convendría fomentarlo creando incentivos adicionales en cuanto se invierta en formación de capital favorable al desarrollo económico.

El Sr. JARACH, señala - con respecto a lo dicho por el Sr. Goode sobre la tributación de la renta procedente de fuentes extranjeras - que los principales motivos de la actitud de los países latinoamericanos han sido: una reacción contra la posición de las naciones exportadoras de capital, que se atienen al lugar de residencia del beneficiario y no al lugar de origen de la renta, y la posición propia de países importadores de capitales con interés en el principio de la fuente y origen del rédito. La situación ha cambiado ahora para América Latina, por cuanto mientras se está buscando capital para inversiones, el capital nacional tiende a emigrar a causa de la inflación o por otras razones, por lo que se impone un nuevo enfoque. Algunas repúblicas latinoamericanas

/han buscado

han buscado resolver el problema adoptando el principio del domicilio, pero con este criterio llegan al extremo, evidentemente injusto, de gravar a los nacionales mientras se exime a los extranjeros.

Desearía que el Sr. Goode aclarase además la cuestión del refugio tributario contra el impuesto progresivo sobre la renta que ofrecen las holding companies y las sociedades de inversión, que pueden ofrecer la apariencia de representar inversiones por extranjeros cuando, en realidad, no es así. Es necesaria la cooperación internacional a fin de evitar ese asilo, encaminado a evadir impuestos sobre la renta y la riqueza.

Aunque es justificable la tributación de la renta imputada de viviendas ocupadas por los propietarios, es necesario cerrar las vías de escape que permiten al contribuyente declarar, en conexión con la renta imputada, pérdidas tributarias deducibles de la renta general.

Pese a estar radicado desde hace muchos años en un país latinoamericano, el orador apoya las opiniones de los participantes que no lo están y que han expresado poca fe en los incentivos tributarios. Un motivo importante de escepticismo es que el efecto incentivo resulta a veces más aparente que real. Si la reducción de los ingresos fiscales conduce a un déficit presupuestario y a la inflación, el resultado es transferir la carga a otras clases, y el efecto total es de desestímulo. Señala además un argumento contra los incentivos no mencionado por el Sr. Goode. Las reducciones de impuestos en la medida en que tienden a afectar la renta sujeta a tasas marginales altas, en vez de los niveles medios, son regresivas.

El Sr. VIDAL afirma que a su juicio ha quedado suficientemente establecida la conveniencia del impuesto sobre la renta con tasas progresivas limitadas y se pregunta si será posible considerar en las legislaciones un sistema de ajuste periódico de dichas tasas que se relacione con la desvalorización monetaria, a fin de evitar su estancamiento en perjuicio del contribuyente, como sucede en su propio país. Respecto a si debe preferirse el sistema unitario o el cedular, coincide con el sentir general en favor del primero, aunque considera que algo debería resolverse en cuanto a la venta de valores al portador, para que integren la renta personal. En cuanto a gravar la renta de las inversiones nacionales en el exterior, indica que en su país están gravadas tales rentas, pero que la fuga de capitales no le parece que constituya propiamente un problema tributario. Recuerda que ya hubo sugerencias al respecto en la reunión celebrada en México por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

/Expresa su

Expresa su coincidencia con la Sra. Navarrete acerca de la renta imputada, que en la práctica es distorsionada en un cálculo ad valorem sobre las fincas. En igual condición que éstas se encuentran los yates, los caballos de carreras, etc., sin que a nadie se les ocurra estimarlos como renta. Se trata de inversiones de capital y mientras no haya pautas justas lo procedente es someterlos al régimen que les corresponde como patrimonio. Más aún, en el caso de fincas - que por lo general soportan una contribución territorial - no sería procedente duplicarla con el impuesto sobre la renta, sobre todo si ésta es ficta o presunta.

En cuanto se refiere a los incentivos, concuerda con la opinión sustentada por el Sr. Naharro sobre exención de la renta ahorrada, pero sólo en aquellos casos en que se invierta en pro de la industria, la vivienda, etc., en la forma predeterminada por el Estado. Debe darse oportunidad ante todo a las personas, es decir, a la actividad privada, para coadyuvar en las obras de desarrollo económico. Sólo cuando no lo hagan debería intervenir el Estado, con la recaudación sobre la renta total de las personas, para cumplir con su función social.

El Sr. KALDOR está de acuerdo con la mayor parte de las propuestas formuladas por el Sr. Goode relativas al impuesto sobre la renta personal. Dicho impuesto debe estar libre de lagunas, ser general y de base amplia e incluir las ganancias de capital que se graven como renta. Las tasas tributarias deben ser módicas tanto en los países desarrollados como en los menos avanzados. El elevado nivel de las tasas marginales (que en algunos casos alcanzan hasta 90 por ciento) hacen prácticamente imposible la administración del impuesto y por consiguiente protegen a las personas de los grupos de ingresos altos, como sucede en el Reino Unido y en los Estados Unidos.

El orador señala que el Sr. Goode quizá no se extendió bastante sobre los requisitos básicos que demanda la aplicación eficaz del impuesto sobre la renta personal en América Latina en relación con las ganancias de capital. Los sueldos y salarios no ofrecen problema alguno, pero la evasión tiende a producirse entre las personas cuya renta proviene

/del capital.

del capital. Es difícil descubrir ese tipo de renta a menos que la administración fiscal conozca con certeza la riqueza total que posee cada persona. Mientras sea posible encubrir la renta mediante sistemas como las acciones al portador de las sociedades anónimas, sería difícil aplicar el impuesto sobre las ganancias de capital. Los países latinoamericanos deberían crear un sistema que permita conocer el activo total de un contribuyente y determinar razonablemente su valor. Para ello habría que exigir a las personas, como se exige a las sociedades anónimas, que declararan su riqueza incluyendo la compra y venta de bienes de capital que han efectuado en un año, evaluándolos según su valor de mercado.

Si hubiera de hacerse una distinción entre la renta que se percibe por concepto de trabajo o de propiedad, no podría conseguirse aplicando a la renta dos tasas distintas, sino un solo impuesto anual sobre el caudal neto conjuntamente con un impuesto sobre la renta personal. Los propietarios deben pagar impuestos no sólo sobre el activo de sus propiedades, sino también sobre la renta que obtienen de ellas. Un impuesto combinado sobre la riqueza neta y la renta, además de evitar la evasión, facilitaría el registro de los bienes de capital de cada persona y de las modificaciones que experimentaran. El problema de América Latina reside en una reforma agraria que no tenga por único objeto gravar la renta que hasta ahora se ha mantenido al margen de la tributación, sino que también afecte al ingreso no sujeto a impuestos.

El orador coincide con el Sr. Goode en que el valor imputado de las propiedades que ocupan sus propios dueños forme parte de la renta imponible. Aunque en el Reino Unido se estimó procedente este criterio, está en vías de abolirse el impuesto sobre el valor imputado de las viviendas porque flotaba en el ambiente un sentimiento irracional contra este impuesto.

/El Sr. HARBERGER

El Sr. HARBERGER señala que los países latinoamericanos podrían figurar en primer plano en materia de reforma tributaria. No sólo podrían aplicar lo que se está haciendo en otras zonas, sino también señalar nuevas rutas. Esto es aplicable sobre todo a las ganancias de capital que deben gravarse como renta a una tasa igual que la renta personal. Se aduce que esta práctica sería injusta cuando se trate de ganancias de capital obtenidas en un solo año. Sin embargo, puede superarse esa dificultad mediante un arbitrio que permitiera promediar en el tiempo esa ganancia.

El Sr. Harberger destaca la importancia de ampliar la base del impuesto sobre la renta personal. Lo contrario supondría elevadas tasas, mientras que podrían ser bajas si la base tributaria fuese amplia.

Está en desacuerdo con algunas cuestiones planteadas por los comentaristas del documento del Sr. Goode. La Sra. de Navarrete, por ejemplo, objetó que la renta imputada de las viviendas ocupadas por sus dueños sea considerada como ingreso a los efectos de la tributación. No estima justo que se favorezca a una persona que habita su propia casa más que a una persona que habita en una vivienda alquilada. Conviene, sin embargo, en que la renta imputada obtenida de otras fuentes debe considerarse del mismo modo que la renta imputada de las viviendas que habitan sus propietarios.

Los Sres. Flores y Moisés Beatriz abogan en favor de eximir del pago del impuesto sobre las ganancias de capital a la renta proveniente de la venta de valores. El orador no puede respaldar esa opinión. Hay dos tipos de ganancias de capital: en primer término está la renta resultante de los cambios que experimentan en el mercado la oferta y la demanda de bienes y del aumento del valor de algunos de éstos. Esas ganancias pueden considerarse accidentales en el caso de las sociedades anónimas que reinvierten sus utilidades, y en ese caso sería erróneo eximir sus acciones del impuesto sobre las ganancias de capital.

/Tampoco comparte

Tampoco comparte la opinión del Sr. Naharro en lo que se refiere al establecimiento de incentivos para el ahorro cuando éste no experimenta una gran reacción frente a la tasa de interés. Todos los incentivos tributarios dan por resultado la elevación de la tasa de interés, pero si no existieran disminuiría el ahorro considerablemente. Si los gobiernos pueden invertir sus ingresos tributarios en el sector privado en la compra de acciones, contribuirán a aumentar el ahorro nacional total en medida más amplia que mediante la concesión de incentivos tributarios.

El Sr. PIEDRABUENA encuentra contradictorio el sistema que se sugiere consistente en elevar primero el impuesto sobre la renta y admitir después un sistema de exenciones a título de incentivos fiscales para fomentar la inversión en ciertos títulos. Es preferible a su juicio fijar tasas moderadas de carácter general que realmente se cumplan y negar toda exención en el impuesto personal. No defendería igual criterio en cuanto se refiere al impuesto a la renta de las sociedades. En todo caso, si se admiten tales exenciones, debería obligarse a declarar las rentas exentas, con el fin de no destruir la progresividad del impuesto. Sostiene que no es fácil convenir en la definición de lo que debe entenderse por renta personal ni determinar el alcance de este concepto. En cuanto a las ganancias ocasionales de capital, deberían incorporarse al ingreso sin perjuicio de hacer rebajas fundadas en la antigüedad de la inversión correspondiente. La admisión de la renta imputada podría dar lugar a muchas injusticias.

El Sr. LESSA afirma que el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta debe confrontarse con su efecto como incentivo. Si el Estado se encarga de ejecutar la política de desarrollo, debe contar con algún medio para influir en el sector privado y conseguir que la inversión se oriente hacia los fines del desarrollo. Sin embargo, pueden establecerse incentivos sobre una base progresiva que haga reducir las exenciones en la medida en que favorezcan a las clases de ingresos más elevados. Sólo deben eximirse del impuesto las inversiones con fines de desarrollo, a condición de dejarlos sin efecto cuando no se cumpla con los requisitos de la planificación correspondiente.

El Sr. HERSCHEL opina que no existen realmente las ventajas señaladas por el Sr. Goode, dada la inflexibilidad que revestirían las modalidades de impuesto a la renta que él le atribuye. En cuanto a las exenciones, coincide

/con el

con el Sr. Jarach en su falta de fe en los resultados de la política de incentivos fiscales, política que estrecharía la base imponible.

El Sr. MONTERROSO se muestra conforme en general con las opiniones sustentadas por el Sr. Goode en su ponencia, salvo en algunos puntos. Así, por ejemplo, en cuanto se refiere a la renta imputada de la vivienda, materia en la que comparte la oposición expresada por la Sra. de Navarrete. Debe tenerse en cuenta la necesidad social de fomentar la construcción de viviendas, generalmente reconocida y que por sí sola constituye un argumento suficiente contra la opinión del Sr. Goode. Es cierto que en América Latina parece haber demasiadas casas de lujo, pero no debe olvidarse que están gravadas por los impuestos sobre la propiedad raíz. Sin embargo, podría aceptarse la inclusión de la renta imputada basándola en un porcentaje del valor catastral de las viviendas sin deducciones de gastos de mantenimiento, dejando libres aquellas viviendas que no se estimen como de lujo.

En cuanto a las rentas de empresas extranjeras, si lo que se pretende es fomentar la inversión de capitales foráneos sería ineficaz no gravarlas en el país en que se obtienen si los países de origen de las empresas en cuestión permiten deducir los impuestos pagados en el de origen.

El Sr. JATAR refiriéndose al impuesto sobre la renta imputada de viviendas ocupadas por sus propietarios, conviene con el Sr. Kaldor en que dicho impuesto no resultaría muy útil en un país que ya aplicara un impuesto efectivo sobre la riqueza, pese a ser esencial, aunque defectuoso, en los casos en que la riqueza no está efectivamente gravada. Cree decididamente que en América Latina debería restringirse la vivienda suntuaria puesto que en nada contribuye al desarrollo económico.

Con respecto a las ganancias de capital, algunos participantes han alegado que deberían gravarse con un impuesto de base amplia que incluyera la renta obtenida de valores. Ese impuesto está limitado en Venezuela a la revaluación de los bienes inmuebles y no abarca la renta de acciones y títulos.

/Conviene con

Conviene con el Sr. Goode en que el otorgamiento de exenciones y deducciones impositivas involucra ciertos riesgos, pero opina como él que no debe rechazarse de plano la posibilidad de admitir en ciertos casos dichas exenciones y deducciones. Así, por ejemplo, podrían aplicarse a la renta reinvertida y también podrían ser útiles a fin de alentar el ahorro.

El Sr. RIOFRIO recuerda los antecedentes teóricos y legislativos en materia de rentas presuntas - para las que ve más y mayores inconvenientes que ventajas - y de renta familiar. Por lo que respecta a las ganancias ocasionales de capital, hace notar el efecto consuntivo que la inflación ejerce sobre ellas. Opina que las rentas de fuente extranjera no deben tributar en el domicilio, sino en la fuente.

El Sr. DESCARTES coincide con el Sr. Goode y la Sra. de Navarrete acerca de la importancia de establecer en los países latinoamericanos un impuesto personal sobre la renta basado en tasas relativamente moderadas. Tal impuesto es de esencial aplicación en América Latina, aunque sólo sea dentro de un campo limitado. Apoya la sugestión del Sr. Kaldor relativa a una declaración de patrimonio anual, aunque advierte que hasta en los países más desarrollados ha sido prácticamente imposible instituir dicho método. Conviene, sin embargo, en que los países latinoamericanos deberían tratar de exigir una declaración anual del patrimonio.

Con respecto a la sugestión del Sr. Goode acerca de la renta imputada de viviendas ocupadas por sus propietarios, opina que convendría a los países latinoamericanos concentrar su atención en otros aspectos más positivos del impuesto personal sobre la renta.

Cree que la cuestión de la tributación de empresas extranjeras debería ser objeto de tratados entre las naciones interesadas.

En lo referente a incentivos tributarios, está de acuerdo con lo expresado por el Sr. Mendive en su ponencia (CPF-DS-5). La solución aplicada en Puerto Rico, en vista de su posición especial en el mercado estadounidense, sólo podría servir en parte como modelo para las repúblicas latinoamericanas en general. Por otra parte, hasta en Puerto Rico ha sido necesario otorgar incentivos y emprender una campaña agresiva

/sobre los

sobre los industriales y ofrecerles individualmente los incentivos. Esta cuestión de los incentivos tributarios entraña dificultades y peligros para América Latina y debe ser abordada con suma cautela.

El Sr. CASAS se refiere especialmente a las rentas del sector agropecuario, que tiene características peculiares, y a los inconvenientes de tratar privilegiadamente ese sector a efectos fiscales. En apoyo de su opinión cita el caso de la experiencia vivida en Colombia, donde las inversiones en la agricultura fueron utilizadas como forma de evasión. Por lo que se refiere a las ventajas e inconvenientes del sistema cedular con respecto al global, hace notar que en la reciente reforma tributaria colombiana se ha preferido el último por su sencillez y por su arraigo tradicional. Sin embargo, bien podría aceptarse el sistema cedular con el fin de disminuir las exenciones personales. La renta presuntiva ha dado resultados satisfactorios en Colombia, aunque debe reconocerse que ayudaron a obtener tales resultados el reavalúo de la propiedad raíz y tal vez el impuesto a las ganancias de ocasión, que le acompañó.

Se levanta la sesión a las 13.45 horas

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA OCTAVA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el lunes 10 de diciembre de 1962 a las 15:35 horas

Presidente: Sr. MAGAÑA

CONTENIDO:

- El impuesto sobre la renta personal en América Latina (continuación)
- Impuesto sobre el patrimonio y las sucesiones y donaciones

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL EN AMERICA LATINA (continuación)

El Sr. GNAZZO opina que en materia de impuesto personal sobre la renta la Conferencia tiene obligación de hacer declaraciones definidas. Advierte en la reunión cierta tendencia a darle importancia excesiva a los problemas administrativos, olvidando que de lo que se trata en esencia es de definir este gravamen como instrumento de la política fiscal. Así el Sr. Goode ha señalado requisitos previos para el éxito en la aplicación de este impuesto en que se cae en el mismo círculo vicioso de no poderlos establecer por falta de un mecanismo administrativo apropiado. Concuerda con el Sr. Naharro en que el impuesto a la renta tiene también como objetivo primordial fomentar el desarrollo económico. La Conferencia debe pronunciarse por una solución en términos absolutos en que se dictamine si conviene o no a América Latina la institución de impuesto a la renta o si habrá que buscar otros instrumentos.

En cuanto a la renta imputada por la vivienda propia, la ley uruguaya ha establecido que la misma se considera como renta en la porción que exceda de un 30 por ciento del mínimo no imponible individual o familiar. Por su parte, el que paga alquiler podrá deducir como gasto hasta el 30 por ciento del mínimo no imponible.

El Sr. BACA está de acuerdo con el Sr. Goode en los puntos fundamentales y lo felicita porque parece conocer la realidad latinoamericana mejor que otros autores extranjeros. A su juicio, la renta imponible debe fijarse a un nivel más alto que en los países más desarrollados y con tasas que no superen al 50 ó 60 por ciento.

Al recomendar un mínimo imponible, los técnicos extranjeros lo fijan muchas veces en 200 por ciento del ingreso por habitante, olvidando que en América Latina ese promedio es de 200 dólares anuales y que si se aplica la tasa sobre los 400 dólares se está recortando un nivel de escasa subsistencia. También olvidan que en los países más desarrollados la moneda tiene un poder adquisitivo más grande que en América Latina, sobre todo en lo que se refiere a servicios tales como salud, educación, etc. La renta imponible debiera fijarse en un límite de 500 a 600 por ciento del ingreso por habitante y por eso le extraña que en México, según informó la Sra. Navarrete, el límite se haya fijado en los 500 pesos mexicanos (40 dólares, mensuales). En Costa Rica el fisco ha visto que no es redituable gravar los ingresos de los tramos inferiores aunque el mínimo se ha establecido en unos 63 dólares mensuales.

/En lo

En lo que toca al tratamiento de las inversiones extranjeras, no está de acuerdo con el Sr. Goode porque los países latinoamericanos no son exportadores de capital. Con el sistema en vigor de darles exenciones a los capitales que ingresan a América Latina estos países están en realidad haciendo un obsequio a la Tesorería de la nación que exportó el capital. En su opinión habría en este caso que recurrir a soluciones globales y no a acuerdos bilaterales o temporales.

El Sr. VEGA se refiere a dos puntos concretos planteados por el Sr. Goode: a) la renta imputada de la vivienda ocupada por su propietario y b) los incentivos. En el primer caso evidentemente se trata de un ingreso imponible y que si ha estado exento de la tributación ha sido por razones de orden social y no fiscal. Cree haber entendido que el Sr. Goode propicia descuento de la deuda impaga sobre la vivienda. Esto le parece injusto, pues con el mismo razonamiento podrían estar exentos de gravámenes los ingresos o rentas derivados de un capital prestado e invertido en una industria.

En cuanto a los incentivos, considera que hay muchas maneras que pueden tomar, pero que en el caso del impuesto a la renta deben aplicarse ex post facto y debieran consistir en una devolución de impuestos pagados anteriormente sobre un ahorro que no se dedicó al consumo sino a la inversión. Así se promovería la capitalización del país y no se correría el riesgo de una orientación exagerada hacia las obras de infraestructura que corresponden al sector público, sino que se daría incentivo para la creación de obras productivas.

El Sr. MATUS considera que el trabajo del Sr. Goode constituye una excelente síntesis del problema y que, por lo tanto, es difícil estar en desacuerdo con él. Objeta, sin embargo, que el impuesto a la renta sea elástico en América Latina. Por el contrario, es muy inelástico debido a la inflación y a que transcurre un período entre el momento en que se incurre en la obligación tributaria y el momento en que ésta se paga. Considera que si se pretendiera darle mayor elasticidad podría perderse equidad, dadas las deficiencias de administración.

Al referirse a la tesis planteada por el Sr. Goode en relación a los efectos de la progresividad sobre los ahorros, el Sr. Matus expresa que uno de los argumentos por él expuesto le parece defectuoso. Señala que es efectivo que el coeficiente de consumo permanece relativamente constante cuando sube el ingreso a través del tiempo, pero ello no guarda relación con los propósitos del análisis. Lo que interesa para los efectos de la progresividad sobre el ahorro es que los coeficientes de ahorro son muy diferentes en los distintos

/niveles de

niveles de ingreso y por lo tanto la progresividad afectará al ahorro. Sin embargo, considera que los efectos de la progresividad no son muy importantes. Por otra parte, no importaría que disminuyera el ahorro del sector familiar, pues lo que interesa es el nivel de ahorro total. Lo que importa es que la progresividad del sistema de tributación sea razonable.

En relación con el empleo de incentivos, estima que no se pueden hacer afirmaciones tajantes, pues ello depende del nivel de tributación, de su importancia dentro del conjunto de elementos que influyen las decisiones de las unidades económicas, del tipo de reacción que se busca, de la unidad económica cuyo comportamiento se pretende cambiar, de la influencia de factores extraeconómicos y de la capacidad administrativa para manejarlos.

Estima que es fácil cambiar la estructura del consumo mediante incentivos o penas, pero que, en cambio, es complejo manejar el nivel de la inversión privada en forma consciente y condicionada a la obtención precisa de los objetivos del plan. Su escepticismo por cierto tipo de incentivos nace justamente de las complejidades administrativas.

En cuanto a lo expresado por la Sra. Navarrete de que es redituable gravar con un impuesto a la renta los ingresos bajos, manifiesta su disconformidad pues, a su juicio, habría que comparar diversas alternativas de tributación para gravar los ingresos bajos.

El Sr. GOODE adelanta que se limitará a comentar los principales puntos planteados en el curso del debate.

Con respecto a la cuestión de los incentivos tributarios, expresa que las observaciones formuladas indican que los países latinoamericanos tienen más confianza en la capacidad de los incentivos para estimular el desarrollo que algunos de los países más desarrollados. Sin entrar a explorar las causas de esta diferencia de opiniones, quiere destacar que en los Estados Unidos los expertos en hacienda pública tienen menos confianza en los incentivos tributarios que los grupos comerciales o el público en general, probablemente porque pueden apreciar más claramente la dificultad de idear y administrar un sistema sólido. Además, como ha señalado uno de los oradores, es necesario determinar el área al que podrían aplicarse adecuadamente los incentivos tributarios, lo que involucra la definición de "empresa nueva" y "nueva industria", etc. Tampoco debe creerse que un sistema de incentivos es la forma más fácil de promover el desarrollo. Por lo que él personalmente ha podido observar, a menudo no da buenos resultados. En realidad, son más eficaces para influenciar la distribución de recursos entre diferentes usos que para incrementar

/el volumen

el volumen total de la inversión o ahorro. Debería comprenderse que si se fomenta una forma de inversión más que otra, el beneficio social obtenido es simplemente la diferencia entre el producto obtenido mediante la actividad favorecida y el producto que se hubiera obtenido de la actividad que ha quedado suplantada.

Con respecto a la cuestión de la renta procedente de fuentes extranjeras, el orador señala que no ha alegado que la evasión de capital desde América Latina hacia otras regiones deba atribuirse a consideraciones tributarias exclusivamente. Es una anomalía, sin embargo, que naciones necesitadas de ingresos y de formación de capital den a aquellos que invierten su capital en el exterior un tratamiento mejor que a quienes lo invierten en el país. Ha adoptado un punto de vista quizá oportunista al instar a Latinoamérica a gravar el ingreso del capital en su lugar de origen y también en el lugar de recibo conjuntamente con cierto número de países exportadores de capital. Aunque la mayoría de los participantes parecen no estar de acuerdo con él, espera que volverán a considerar su sugestión.

No asigna al problema de la renta imputada de viviendas habitadas por el propietario la importancia que le atribuyen algunos de los participantes. Pero opina que ese tipo de propiedad equivale a una fuente de renta para el propietario y su exención tributaria conduciría a la inequidad entre propietarios e inquilinos. Conviene que todos los bienes de consumo durables reciban en principio el mismo tratamiento que las casas, pero no lo cree factible. No cree que debería extenderse el argumento a los saldos en efectivo, como sugiriera la Sra. Navarrete, pues presumiblemente se tiene tales saldos a fin de aprovechar oportunidades de inversión, y gravando la renta devengada de la inversión se obtendría el mismo efecto que gravando los beneficios devengados por el tenedor de un saldo en efectivo.

Con respecto a la interesante propuesta de exenciones impositivas para las personas que ahorran a fin de estimular la inversión, no iría tan lejos como la oradora, en el sentido de ofrecer la exención total a causa de las posibles repercusiones sobre la distribución de la renta y porque la tributación de la renta es más equitativa que la del consumo. Podrían presentarse argumentos más convincentes a favor de las exenciones selectivas, pero sería difícil decidir qué tipo de ahorro debería promoverse o determinar el aumento neto de ahorro así obtenido de un año al siguiente.

/Acerca de

Acerca de la tributación del patrimonio neto, no entrará en detalles, dado que el tema será tratado a fondo en la reunión siguiente. La idea le parece interesante y lo sería también disponer de información completa sobre el patrimonio neto personal a fin de comprobar la exactitud del cálculo del impuesto a la renta. Sin embargo teme que sea muy difícil obtener balances satisfactorios de los contribuyentes.

Considera que debería aplicarse a las ganancias de capital la misma tasa de impuesto aplicada a otros tipos de renta, siempre que se tuviera en cuenta el hecho que las ganancias obtenidas en un año pueden haberse acumulado durante varios años. En vista de la dificultad de consultar las declaraciones de años anteriores, sugiere la posibilidad de gravar las ganancias de capital en su totalidad en el año en que se obtienen pero que la tasa de impuesto sea la que se aplica a un incremento del ingreso ordinario igual a la tercera o la quinta parte de las ganancias de capital. Ello equivaldría a prorratear las ganancias durante un período de entre tres y cinco años.

Con respecto a los cambios en el nivel de precio, no cree conveniente autorizar deducciones por los cambios en el valor de la moneda de un año a otro, aunque admite que la revaluación puede ser socialmente oportuna en los países con una grave inflación.

Finalmente está convencido de que un impuesto sobre la renta bien administrado que permitiera efectuar rápidamente la recaudación a través de la retención en la fuente u otros medios tendría rendimiento elástico, pese a que se ha señalado en el debate que de hecho la elasticidad de este impuesto ha sido reducida en los países de América Latina.

El Sr. RAPOPORT explica que en la Argentina ya rige el sistema de declaración patrimonial.

Se suspende la sesión a las 16.40 horas y se reanuda a las 17 horas.

IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO Y LAS SUCESIONES Y DONACIONES (documento CPF-DB-5

El Sr. JARACH manifiesta que, antes de entrar a analizar los impuestos sobre el patrimonio y las sucesiones y donaciones, conviene aclarar que siempre deben tenerse presentes los objetivos de la política fiscal y las ventajas y desventajas de los gravámenes frente a esos objetivos.

Históricamente, se ha sostenido que el impuesto sobre el patrimonio antecede al impuesto a la renta, lo que sin duda es cierto sobre algunas

/formas parciales

formas parciales de éste, pero no es aplicable al impuesto sobre el patrimonio neto, que presenta para su administración todas las dificultades del impuesto a la renta y otras más. Por ello, a su juicio, sólo podrá aplicarse en los países que tengan ya alguna experiencia en la aplicación del otro. Tampoco puede considerarse que sustituye al impuesto a la renta, sino más bien que lo complementa. En efecto, la sustitución de un impuesto por otro debe considerarse con suma cautela, sin descuidar sus efectos económicos y sus consecuencias para la consecución de los objetivos de la política fiscal.

No hay correlación en el reparto de los patrimonios y las rentas, aunque Benini ha sugerido que si éstas crecen en proporción geométrica de dos, aquéllos crecen en razón geométrica de tres. Si así fuera, incluso al aplicar un impuesto proporcional al patrimonial se obtendría en la práctica un gravamen progresivo. Las ventajas del impuesto patrimonial sobre el gravamen a las rentas pueden resumirse en los aspectos siguientes: a) es más equitativo porque se aplica en función de la capacidad tributaria efectiva y no puede trasladarse; b) permite diferenciar claramente entre la renta ganada con el trabajo y la no ganada; c) es neutral en cuanto a su efecto sobre la disposición a invertir en empresas con altos grados de riesgo; d) frena las distorsiones que se producen por causas psicológicas no monetarias, como son las preferencias por determinadas formas de inversión cuya utilidad social no las haría recomendables, y e) por último, la imposición patrimonial, precisamente por gravar rentas virtuales y no efectivas, cumple con el principio que la doctrina italiana ha denominado "productivista" y que consiste en premiar a los contribuyentes que poseen capitales productivos y en castigar a aquellos que poseen fondos inactivos o bienes improductivos o poco productivos.

En lo que toca a las dificultades prácticas para su administración, hay que reconocer que las de carácter técnico no son extremas ni deben ser exageradas. Podría combinarse con un sistema de imposición a la renta personal con declaraciones anuales no sólo de ingresos, sino de elementos patrimoniales. Como explicó el Sr. Rapoport, este tipo de declaración se viene exigiendo en la Argentina desde 1947, aunque el sistema presenta todavía muchas posibilidades de perfeccionamiento. Este tipo de declaración es útil también como elemento de control para la aplicación del impuesto a la renta.

/La principal

La principal dificultad estriba en la valuación, pues es muy difícil mantener actualizados los valores de mercado. Por lo tanto, el impuesto patrimonial tiene un fuerte elemento de valores presuntivos, a diferencia del impuesto a la renta en que éstos se reducen al mínimo. Habría, pues, que instituir un sistema de avalúos correctos y reactualización de esos avalúos, sobre todo en épocas de inflación.

En su opinión, el impuesto patrimonial debe también gravar toda suerte de patrimonios improductivos, como los automóviles, parques, jardines, etc. Evidentemente se presentan aquí los mismos problemas que para el cálculo de la renta imputada.

En los países en que la técnica administrativa no haya llegado a un nivel tal como para introducir el impuesto al patrimonio neto, puede continuarse con los gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria. Aquí nuevamente se presenta el problema del avalúo, que se hace más difícil por estar estos impuestos generalmente a cargo de las autoridades provinciales, municipales u otras que no son el gobierno central. El impuesto a la propiedad es menos equitativo que el impuesto al patrimonio.

En lo que se refiere a los impuestos sobre las sucesiones y las donaciones, el orador estima que no afectan los incentivos ni los ahorros y pueden considerarse como una alternativa del impuesto al patrimonio de la persona física. El efecto principal de este impuesto es lograr la redistribución de la riqueza, efecto que es muy importante en América Latina donde la riqueza está excesivamente concentrada. El pago del impuesto no afecta a las empresas, salvo en el caso de empresas pequeñas de carácter personal o de sociedades de personas. Y aun aquí podría considerarse que tiene consecuencias beneficiosas si se traduce en abrir a capitales extraños las empresas mantenidas en el grupo familiar, con escaso capital y que trabajan por debajo de la dimensión óptima.

Con frecuencia este impuesto despierta la resistencia política de las clases dominantes, empeñadas en mantener la permanencia dinástica de la propiedad raíz o de las empresas. Para encubrir la hostilidad hacia este impuesto se magnifican las dificultades de recaudación, los inconvenientes para las pequeñas y medianas empresas y las evasiones que se producen.

/Entre los

Entre los paliativos sugeridos para evitar los efectos del impuesto sucesorio, figura el llamado impuesto sustitutivo sobre el patrimonio neto de las empresas. Este gravamen es susceptible de trasladarse, y, por lo tanto, no resulta tan equitativo como el impuesto al patrimonio neto de las personas físicas ni el impuesto sucesorio, no tiene los mismos efectos de repartición de la riqueza, y no ofrece incentivo alguno para el desarrollo económico.

En resumen, en los países en desarrollo convendría aplicar el impuesto sobre la renta complementado con el impuesto al patrimonio neto y con otros gravámenes a la propiedad que cumplen a la vez varios objetivos de la política fiscal, y finalmente con un impuesto progresivo a las sucesiones y donaciones.

El Sr. CASAS expresa que concuerda en general plenamente con los puntos de vista del Sr. Jarach. En relación con el impuesto al patrimonio neto de las personas no comparte su apreciación de que este impuesto desalienta la inversión de los pequeños patrimonios porque se entiende que hay un nivel de exención inicial y se les da un tratamiento más benigno. Tampoco concuerda con el Sr. Jarach en que dicho impuesto aumenta la preferencia al consumo de los contribuyentes de bajo nivel, sino opina que se produciría una modificación de la composición de los consumos a favor de los bienes no duraderos, porque éstos escaparían al gravamen. Ello podría evitarse estableciendo ciertas exenciones.

En relación con el impuesto a las transferencias opina que no tiene justificación suficiente.

En cuanto al impuesto per se sobre las transferencias considera que no tiene razón de ser, que sólo se justifica si se utiliza como forma de gravar las ganancias de ocasión, pero que en este caso el impuesto no puede ser sobre el valor de las transferencias, sino sobre el valor de la diferencia entre el precio de compra y el de venta de la cosa inmueble que se transfiere. Además debe concederse un abono o crédito para tener en cuenta el derecho del vendedor a alguna utilidad, los efectos de la devaluación monetaria y las mejoras que el vendedor haya hecho en la cosa vendida. Así concebido, el impuesto sobre las ganancias de ocasión en las transacciones tiene tres ventajas: a) frena la especulación; b) desvía los ahorros hacia inversiones reproductivas, y c) obliga a un reavalúo voluntario de los bienes inmobiliarios, con lo cual se mejora la base imponible de los demás impuestos sobre la propiedad.

/Refiriéndose al

Refiriéndose al impuesto sobre las donaciones y sucesiones, agrega dos comentarios: a) es conveniente estimular la distribución de los bienes inmuebles desde el punto de vista de su utilización productiva a través de un tratamiento fiscal preferencial de las transferencias entre vivos y a las asignaciones en relación con el impuesto a las sucesiones y b) no es posible ni conveniente tratar de imponer la progresividad del impuesto de asignaciones y donaciones en razón del patrimonio líquido del asignatario o legatario.

El Sr. PORRAS está enteramente de acuerdo con los principios de doctrina enunciados por el Sr. Jarach en su documento. Sin embargo quiere subrayar el aspecto de viabilidad de la aplicación del impuesto sobre el patrimonio neto. En efecto, el objeto de la obligación sería en este caso la diferencia que queda después de restar el pasivo del activo, y el cálculo de ese monto puede ser muy difícil sobre todo porque la propiedad mueble y la intangible son de fácil ocultamiento. Por otro lado la administración de este impuesto podría significar gastos tan grandes que los resultados financieros obtenidos no justificarían. Esta insistencia sobre la viabilidad de su aplicación se basa en que la posición de un experto no ha de ser la de formular recomendaciones en un vacío teórico. Si lo óptimo no es factible, ha de conformarse con lo menos malo.

En cuanto al impuesto a la propiedad raíz, estima que sus dificultades de administración se deben principalmente a que se trata de un gravamen descentralizado. Así, por ejemplo, en el Ecuador este impuesto está en manos de 97 municipios y cada uno de ellos no tiene posibilidad alguna de efectuar los catastros necesarios para una correcta valuación. La misma dificultad del avalúo se encontraría para el cálculo de la renta potencial de la propiedad rústica y si bien es cierto que Chile ha introducido el sistema, cree que sería imposible adoptarlo en el Ecuador. En este país hasta la posibilidad de tomar fotografías aéreas se ve limitada por la escasa luminosidad de algunos distritos. Por eso cree que habría que estudiar con mayor detenimiento las sugerencias del Sr. Harberger de un sistema de autodeclaración por parte del propietario, con las modificaciones sugeridas por el Sr. Kaldor.

Está de acuerdo con el Sr. Jarach en cuanto a la inconveniencia de gravar el patrimonio neto de las empresas y su única justificación sería la facilidad de recaudación para el fisco. Encuentra también inconveniente el impuesto sobre las transferencias a título oneroso por el alto grado de evasión que podría presentar.

/El Sr. PINTO

El Sr. PINTO estima que aunque todos los países disponen teóricamente de iguales instrumentos tributarios, debe asignárseles diferente ponderación. En efecto, en América Latina debe dársele mayor ponderación al impuesto a la propiedad que en los países más industrializados y ello por diversas razones. El gravamen afecta formas de acumulación típicas que no son las más convenientes para el desarrollo; presenta menos dificultades administrativas que el impuesto a la renta; y repercute en forma más intensa sobre la desigual distribución de la riqueza.

Desde el punto de vista social debería dividirse a la población en tres grupos o escalones, y aplicarse distintos instrumentos tributarios a cada uno:

a) Al escalón social alto, compuesto por el 5 por ciento de los jefes de familia, que absorbe el 40 por ciento del ingreso nacional y podría asumir el 60 por ciento de la carga fiscal debería aplicarse el impuesto a la renta, porque conviene concentrar el impuesto en los grupos que pueden rendir; un impuesto a los activos en cualquier forma; y un impuesto al gasto en bienes y servicios suntuarios.

b) Al escalón medio que comprende el 35 por ciento de los jefes de familia y absorbe el 40 por ciento del ingreso nacional y debería aportar el 30 por ciento del ingreso fiscal, habría que aplicarle un impuesto al gasto en los denominados "non-wage goods" en términos latinoamericanos, porque es una manera viable de captar ingresos y además un impuesto a la renta que gravara con una baja tasa la nómina de salarios.

c) Al grupo de bajos ingresos que comprende el 60 por ciento de los jefes de familia y que absorbe el 20 por ciento del ingreso nacional, y que no debería de contribuir en más del 10 por ciento a los ingresos fiscales, habría que gravarlo a través del gasto, pero eximidos ciertos artículos como los alimentos.

A medida que este último grupo aumentara sus ingresos, pasaría a formar parte del grupo de ingresos medios y tributaría con arreglo a los instrumentos tributarios que a ese grupo se aplican.

/El Sr. DESAI

El Sr. DESAI pregunta si en los derechos sucesorios en vez de considerar el patrimonio del causante, no sería preferible aplicar el impuesto sobre el patrimonio total del beneficiario, incluida la herencia. En India se han generalizado las donaciones entre vivos pues, pasados dos años, no hay lugar al derecho de sucesión. Un impuesto a las accesiones que grave al beneficiario, si se aplica junto con un impuesto al patrimonio neto, permitiría combinar el impuesto a la herencia y a las donaciones en uno solo, fácil de administrar. Incluso podría concebirse un sistema independiente para el impuesto a la herencia y a las donaciones dentro de la determinación anual del impuesto al patrimonio neto.

El Sr. VIDAL estima que el impuesto sustitutivo de la Argentina y el Uruguay tuvo por principal objeto evitar la evasión en el caso de los valores al portador.

El Sr. MATUS apoya la sugerencia del Sr. Pinto y lamenta no haber podido comentar verbalmente el trabajo del Sr. Harberger, sobre reforma tributaria, pues la crítica principal que le merece es justamente la de no haber considerado una estructura fiscal total ni la distribución social de los impuestos. Así pues, en este caso no importa tanto el detalle sobre el impuesto al patrimonio neto cuanto los demás gravámenes que lo acompañan en el sistema fiscal para lograr los objetivos apetecidos.

El Sr. COSCIANI, contestando al Sr. Desai, informa que no puede siempre determinarse sobre quién recae el derecho de sucesión. En las clases pudientes el ahorro traspasado constituye un hecho residual; en la clase media hay cierto elemento de cálculo económico. En todo caso hay dos formas de estructurarlo, ya sea graduándolo progresivamente según el patrimonio del causante o aplicándolo al monto que recibe cada heredero.

El Sr. BACA se extraña de lo dicho por el Sr. Desai sobre las donaciones entre vivos, pues en América Latina éstas están también afectas a impuestos.

El Sr. HERSCHEL coincide con las opiniones de los señores Pinto y Matus sobre la necesidad de discutir el sistema fiscal en su conjunto, pero a su juicio, también es útil conocer los efectos y consecuencias de cada gravamen por separado y las formas que toman.

El PRESIDENTE manifiesta que las observaciones de los Sres. Pinto, Matus, y Herschel se incluirán en un documento preparado para el debate general.

Se levanta la sesión a las 19 horas.

Nota adicional al acta de la octava sesión de trabajo

En su intervención relacionada con el punto 8 del temario (Impuesto sobre la propiedad, sucesiones y donaciones) durante la octava sesión de trabajo celebrada el día 10 de diciembre, el Sr. Anibal Pinto señaló la importancia de examinar el sistema tributario en su totalidad, especialmente en relación a su composición o estructura.

El Sr. Pinto entregó a la Secretaría el cuadro que sigue a esta presentación, y que se circula por el interés que indudablemente provocará entre los participantes de la Conferencia. Al mismo tiempo la Secretaría agradece al Sr. Pinto su colaboración.

Programa Conjunto de Tributación
OEA/BID/ CEPAL

ESQUEMA PARA UNA DISTRIBUCION SOCIAL DE LOS INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS

Grupo social	Porcientos			Instrumentos tributarios
	Pob. activa	Participación Ing. Nac.	Aporte razonable a ingreso fiscal a/	
1) Alto	5	40	60b/	a) Renta b) Propiedad c) Gasto
2) Medio	35	40	30c/	a) Gasto b) Renta-sobre nóminas de sueldos y salarios
3) Bajo	60	20	10d/	Gasto

Nota: Se supone en el ejemplo (y como se señaló en la exposición), que conviene asignar socialmente los instrumentos tributarios, dada una clasificación de grandes grupos, que representan proporciones de la población activa y del ingreso repartido más o menos característicos del promedio en América Latina. En el grupo se concentra el impuesto a la renta personal (v.g. hay oposición a la "difusión" de este tributo), reforzando su efecto progresivo con los que gravan a la propiedad, que tendría en nuestras estructuras un peso relativo bastante mayor que en los países industrializados. Finalmente, los impuestos al gasto, especialmente en bienes y servicios preferidos a esos niveles de renta, completaría el impacto tributario. Para el grupo 2, los impuestos al gasto en lo que podría llamarse "non wage goods" serían el instrumento principal, reforzado por el impuesto, a baja tasa (por ej., entre 3 y 4 por ciento, tal vez con pequeña progresividad), cargado y descontado en las nóminas de sueldos y salarios.

Debe entenderse "non wage goods" en un sentido muy restricto, acorde con el bajo ingreso medio, esto es, comprendiendo casi todos los bienes y servicios de consumo salvo los más esenciales por ej. los consumidos por la masa rural y de la periferia urbana. Finalmente, la población del grupo C, que no haría aporte neto a las finanzas públicas (considerado el efecto del gasto), sería gravado en la medida que sus consumos cruzaran esa frontera entre "wages goods" y "non wage goods".

a/ Se supone que el Ingreso Fiscal representa un 15% del Ingreso Nacional.

b/ Al hacer esta contribución, el grupo 1 conserva para sí, ex-impuesto, el 31% del I.N.

c/ Ex-impuesto, el grupo 2 absorbe el 35.5 % del I.N.

d/ Ex-impuesto, el grupo 3 retiene el 18.5 % mas el efecto del dispendio público, probablemente progresivo.

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA NOVENA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el martes 11 de diciembre de 1962 a las 9.50 horas

Presidente: Sr. MAGAÑA

CONTENIDO: Impuesto sobre el patrimonio y las sucesiones y donaciones (continuación)

El impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas en América Latina

IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO Y LAS SUCESIONES Y DONACIONES (continuación)

El Sr. JARACH, al responder a los comentarios acerca de su trabajo en relación con los impuestos sobre el patrimonio y sobre las sucesiones y donaciones, agradece los juicios que ha merecido a los asistentes a esta Conferencia y en especial a los señores Casas y Porras. Ninguna de las atinadas observaciones que se le han dirigido le lleva a rectificar sus opiniones. Nunca ha creído que el impuesto sobre el patrimonio desempeñe un papel primordial con respecto al impuesto a la renta, pero tampoco puede admitir que esa función pueda ser considerada como secundaria. Cree que ambos impuestos son "complementarios". Opina también que el impuesto al patrimonio neto de las personas físicas es un instrumento más perfecto incluso que los impuestos cedulares, y sin duda que el impuesto unitario a la renta para la discriminación cabal y continua entre rentas ganadas y rentas no ganadas. No sólo sirve de complemento a aquéllos, sino que puede facilitar la administración del impuesto a la renta en la medida en que hace posible que éste se base en la declaración del patrimonio global.

Tampoco está conforme en que el impuesto sobre el patrimonio sólo deba tener gran importancia en donde haya una economía no monetizada, pues no tiene una función sustitutiva. Precisamente, su función complementaria hace que su importancia deba ser mayor en aquellos países en que el impuesto a la renta se encuentra en pleno desarrollo.

Por lo demás, los impuestos a la propiedad no son sino sustitutos bastante incompletos del impuesto sobre el patrimonio neto. Lo comprueba así el caso de las sociedades de capital. Hace notar que en ciertas provincias de la Argentina se está introduciendo el impuesto sobre el acervo inmobiliario que es una forma de patrimonio.

No le corresponde pronunciarse acerca de la interesante iniciativa del Sr. Pinto sobre la integración de los sistemas tributarios, aunque reconoce su indudable interés.

Por lo que se refiere al impuesto sobre las sucesiones y donaciones, se remite a las observaciones formuladas por los Sres. Desai y Gosciani en el transcurso del debate. Defiende el impuesto global a las sucesiones como una forma de impuesto póstumo sobre el patrimonio que permitiría hacer

/más efectiva

más efectiva la progresividad del impuesto. En cuanto al impuesto individual a las sucesiones, debería graduarse según el patrimonio de cada heredero.

Como ha hecho observar el Sr. Vidal Cárdenas, no deja de tener importancia el problema que plantean los títulos al portador en relación con los impuestos sobre el patrimonio y sobre las sucesiones y donaciones. Sin embargo, tales problemas no son peculiares de dichos impuestos, sino de esta clase de valores.

En cuanto a los niveles jurisdiccionales en que debería percibirse el impuesto sobre el patrimonio, cuestión suscitada por el Sr. Herschel, le parece que sólo convendría establecer el impuesto al nivel nacional, para evitar su fraccionamiento.

Como resumen de su posición, termina afirmando que, cualesquiera que sean las dificultades técnicas y administrativas que susciten los impuestos sobre el patrimonio neto y sobre las sucesiones y donaciones, no deben ser magnificadas hasta el punto de desechar los impuestos de que se trata y de sustituirlos por otros que podrían desnaturalizar todo el sistema tributario.

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS EN AMERICA LATINA (CPF-DB-1, CPF-DB-1/Add.1, CPF-DB-1/Add.2)

El Sr. PREST presenta su trabajo sobre la tributación de la renta de sociedades anónimas en América Latina (CPF-DB-1). Señala que ha tratado de hallar un curso intermedio entre una exposición de principios generales y el análisis detallado de la tributación de la renta de sociedades anónimas en América Latina indicando los principios más importantes que ofrecen campo de acción para el estudio y eventuales medidas. La sección I aborda los argumentos generales en favor de un impuesto sobre las sociedades de capital, incluyendo la necesidad de captar utilidades no distribuidas, la relativa facilidad de administrar un impuesto sobre la renta de sociedades anónimas, el hecho de que esas sociedades no tienen derecho a voto y la posibilidad de que el impuesto sea a costa de las recaudaciones de un gobierno extranjero. En los países en que existe ya un impuesto a la renta de sociedades anónimas, la injusticia de permitir a algunos individuos

/obtener ganancias

obtener ganancias inesperadas es un argumento contra su supresión. Los argumentos contra el impuesto incluyen la posibilidad de que pueda retardar el desarrollo del sector de sociedades anónimas, el peligro de obstaculizar el desarrollo al restringir el ahorro, y la necesidad de no desalentar la entrada de capital extranjero. La reconciliación de este gravamen con el impuesto personal plantea el problema del tratamiento diferencial de las utilidades distribuidas y no distribuidas, que tiene efectos económicos y supone cuestiones de equidad.

La sección II es un resumen de hechos. Los cuadros I y II muestran cifras relativas a los impuestos sobre la renta y el patrimonio en América Latina, y aunque se cuenta con datos completos para todos los países, esos cuadros indican una gran variación en la proporción entre los ingresos de la tributación de las sociedades anónimas y las recaudaciones totales del gobierno. El cuadro III, que resume las características de la tributación de la renta de sociedades anónimas en América Latina, ha sido compilado a base de gran número de fuentes, dado que la información respectiva no puede encontrarse en las obras de consulta, y el autor espera que cualesquiera errores que puedan haberse deslizado sean corregidos por los participantes de los países correspondientes. El cuadro indica algunas de las principales formas en que la tributación de la renta de sociedades anónimas puede variar de un país a otro, con respecto a su separación del ingreso personal, la retención de dividendos pagados, la tributación de dividendos recibidos, los impuestos adicionales aplicados, por ejemplo el impuesto sobre las utilidades excesivas y la discriminación contra extranjeros (con respecto a accionistas nacionales o extranjeros residentes en el país o dividendos pagados en el país o en el exterior). Es evidente una gran diversidad en el régimen de tributación a la renta de las sociedades anónimas en los distintos países.

En la sección III se considera el concepto de renta, la necesidad de emplear métodos sencillos, la estructura de las tasas de los impuestos, la integración de los impuestos a la renta de las sociedades y de las personas, las discriminaciones voluntarias e involuntarias en el actual sistema tributario, y las concesiones especiales. Refiriéndose al debate de la séptima sesión manifiesta que la base imponible para la renta puede ser el ingreso originado, el ingreso recibido, o un concepto generalizado en todo el

/mundo, de

mundo, de los cuales el primero y el tercero tienen importancia para la presente discusión. La dificultad de determinar el ingreso originado comprende el establecimiento de precios sin colusión y la duplicación de jurisdicciones fiscales con respecto a las filiales de compañías extranjeras. Aunque no los ha tocado, esos temas se examinan en el documento sobre el trato que se concede a la inversión extranjera al impuesto a la renta (documento CPF-DS-6T). Son numerosos los factores que han influido en el efecto que ejerce el impuesto a la renta de las sociedades anónimas en el movimiento de capitales internacionales, entre ellos, la base imponible, ya sea ingreso originado o de base mundial; la magnitud relativa de los rendimientos brutos y tasas impositivas en distintos países - que se den o no créditos tributarios por el ingreso derivado de otros países -, y el tratamiento relativo de las empresas residentes en el país y no residentes.

Parece difícil justificar la gran complejidad de los sistemas de tributación en América Latina. Las sociedades anónimas están afectas a un impuesto sobre la renta, y a impuestos sobre las utilidades extraordinarias, o los activos comerciales. Existe discriminación entre las empresas domiciliadas en el país y las domiciliadas en el exterior, y las tasas de retención del impuesto varían según la clase de contribuyente, etc. Esta complejidad constituye un serio inconveniente desde el punto de vista de la administración tributaria y de las medidas para evitar la evasión.

Las tasas del impuesto no deben ser tan altas que retrasen el crecimiento de las sociedades anónimas, ni tan bajas que impliquen hacer regalos innecesarios a las sociedades o a los fiscos extranjeros. Un impuesto progresivo sobre las sociedades no parece justificarse por razones de equidad, ya que una sociedad pequeña puede tener accionistas ricos, y una sociedad grande, tener accionistas relativamente pobres. Además, una tasa progresiva desalentaría el crecimiento y fomentaría el fraccionamiento de sociedades en unidades pequeñas. Sería entonces necesario adoptar medidas preventivas para consolidarlas. En cuanto a las acciones al portador, a menos que pueda hallarse alguna manera de identificar al tenedor último, el único método sería someter los dividendos de tales acciones a una alta tasa de retención.

/Podría lograrse

Podría lograrse la integración de los impuestos a las personas físicas y a las sociedades anónimas abonando un crédito tributario a los accionistas por el dividendo que perciben o concediendo rebajas directamente a las sociedades en relación con los dividendos pagados, de modo que el impuesto a la renta de las sociedades anónimas se transformase en un impuesto a las utilidades no distribuidas. Podría obtenerse el mismo efecto a través del método de retención de impuestos por el cual se sumarían los dividendos pagados, para tener en cuenta los impuestos pagados por las sociedades anónimas y se gravarían como impuesto a la renta personal con un desgravamen por el impuesto a las sociedades. La tasa de impuesto sobre las utilidades retenidas no debe evidentemente ser inferior a la que pagaría cualquier accionista si se distribuyeran las utilidades. Es difícil establecer el equilibrio óptimo entre las utilidades distribuidas y no distribuidas. La retención de las utilidades favorece el ahorro de las sociedades anónimas aunque pudiera preferirse obligar a que esos ahorros salieran al mercado de capital. Existe siempre el peligro de que las sociedades anónimas lleguen a conseguir una fuerte posición de monopolio. Si se retuvieran mayores utilidades probablemente se producirían ganancias de capital y se plantearía el problema de la suficiencia y amplitud del impuesto sobre esas ganancias.

En relación con la discriminación imprevista, indica que sólo se justifican los impuestos a los beneficios excesivos durante cortos períodos o en situaciones de emergencia, y que como medida a largo plazo probablemente frenarían el desarrollo. Asimismo la discriminación entre grandes y pequeñas sociedades de capital obstaculizaría el desarrollo, aunque podría estimular a las sociedades de personas a constituirse en sociedades de capital. Habría mucho campo para estudiar las tasas relativas de impuesto que se aplican a las empresas no constituidas en sociedades anónimas y a las pequeñas sociedades de capital, que varían enormemente de país a país. También podría haber diferencia entre las tasas de exacción aplicadas a las filiales de empresas extranjeras radicadas y no radicadas en el país, a las empresas mineras y petrolíferas en comparación con las compañías que se dedican a otras actividades.

/Por lo

Por lo que toca a las concesiones especiales para estimular el desarrollo y la inversión, habría que establecer una distinción entre la inversión neta y la renovación de bienes de capital, pero reconoce que es difícil hacerlo. No es fácil determinar hasta qué punto las rebajas tributarias que fomentan la inversión constituyen o no un premio para quienes de todos modos invertirían, y que por ello representarían simplemente una reducción neta de la recaudación total. Sería conveniente que los países respectivos aplicaran los mismos principios en relación con las concesiones a favor de las empresas extranjeras, pues de otra suerte se trataría de un traspaso a título gratuito a gobiernos o empresas extranjeras. Por último, pone de relieve la necesidad de establecer normas contables adecuadas, en lo que se refiere a los balances presentados por las sociedades anónimas y a las cuentas de ganancias y pérdidas, así como de instituir una legislación y administración clara y definida.

El impuesto sobre el valor agregado - y la posibilidad de utilizarlo en reemplazo de un impuesto a la renta de sociedades anónimas - constituye un tercer sistema de tributación, siendo los dos primeros la trihutación de la corriente de ingresos que afecta a salarios y utilidades, y la tributación de los gastos que adopta la forma de gravámenes al consumo y las ventas aplicados a los bienes de consumo o posiblemente de capital. En cambio, si se implantara el impuesto sobre el valor agregado y se mantuviera el impuesto personal progresivo a la renta, el resultado sería un tratamiento mucho más favorable para las utilidades no distribuidas, comparándolas con las distribuidas, sin incentivo para esa distribución. Además, los accionistas pudientes eludirían la obligación tributaria. El impuesto sobre las ganancias de capital resultantes de las utilidades retenidas no es satisfactorio, porque su administración no es fácil y hay una demora entre la recaudación y en la retención de la utilidad. El efecto preciso de implantar un impuesto sobre el valor agregado en lugar del impuesto sobre la renta de sociedades anónimas depende de que el impuesto sobre las sociedades ya vigente favorezca o no las utilidades distribuidas o las no distribuidas. El efecto de combinar un impuesto sobre el valor agregado con el impuesto personal a la renta puede ser o no deseable, pero debe reconocerse que no es neutro.

/El Sr. JATAR-DOTTI

El Sr. JATAR-DOTTI presenta sus comentarios (CPF-DB-1/Add.2) al documento del Sr. Prest y manifiesta que el concepto de impuesto a la renta es relativamente nuevo en América Latina ya que en la mayoría de los casos data de los años treinta. En cuanto al alcance del impuesto, se aplica tanto el principio del origen como el de la residencia. Una de las características de los países importadores de capital estriba en que su producto nacional bruto es mayor que su ingreso nacional, en tanto que se da lo contrario en los países exportadores de capital. Esta peculiaridad debe tenerse en cuenta al determinar cuál de los dos conceptos - ingreso originado o ingreso recibido - debe adoptarse en los países en vías de desarrollo en que sólo una pequeña minoría percibe ingresos del exterior. Por los motivos expuestos en su documento, prefiere el concepto de ingreso originado.

Un problema vinculado a los dos conceptos anteriores es el de la doble tributación internacional. Podría solucionarse por acción unilateral de un gobierno que diera crédito tributario por el ingreso gravado ya en otro país o mediante tratados suscritos entre los gobiernos interesados.

En cuanto a los impuestos múltiples y unitarios, señala que en muchos países latinoamericanos el impuesto a la renta se compone de una serie de impuestos cedulares con diferentes tasas fijas o proporcionales, y de un impuesto global o complementario con tasas progresivas. Si bien es cierto que en algunos casos se ha abusado de la diversidad de los impuestos a la renta, es inevitable en otros - como en Venezuela - en que se han creado impuestos cedulares y complementarios para todo tipo de actividades. Aunque sería conveniente adoptar una estructura unitaria, sólo podría lograrse mediante la fusión de los impuestos cedulares y complementarios y siempre que no se apliquen las mismas tasas a la renta personal y a la renta de las sociedades anónimas. Por desgracia, en muchos países latinoamericanos los sistemas de impuestos a la renta no establecen una diferencia de trato entre las personas naturales y las sociedades de capital. En

/Venezuela se

Venezuela se hizo esta distinción creando un nuevo impuesto progresivo sobre las sociedades con una tasa un tanto más elevada que el impuesto que grava la renta personal, reduciendo el número de categorías y manteniendo las tasas del impuesto complementario a la renta personal. El nuevo sistema ha incrementado los ingresos fiscales por concepto del impuesto a la renta de las sociedades anónimas.

Por lo que respecta al gravamen de las utilidades y los dividendos de las sociedades anónimas y a la necesidad de eliminar la doble tributación a que podría conducir, estima que el método más eficaz para lograr el descargo requerido es el de la retención del impuesto, cuyos méritos quedan esbozados en su documento.

Refiriéndose a los incentivos al ahorro, es partidario de permitir el arrastre de las pérdidas, siempre que no se exceda un plazo de tres años.

El impuesto a la renta constituye un valioso instrumento para estimular la formación de capital. En Venezuela, por ejemplo, se ha enmendado la ley de impuestos a la renta para permitir a los contribuyentes que efectúen inversiones netas en el país una rebaja parcial del impuesto complementario. Esta enmienda se refiere tanto a las personas físicas como a las jurídicas.

Para finalizar, el senador se refiere a algunas de las dificultades a que han tenido que hacer frente los países latinoamericanos en la recaudación de los impuestos a la renta y a las perspectivas de una aplicación eficaz de ese impuesto, cuyos pormenores figuran en las secciones 9 y 10 de su documento.

El Sr. LESSA manifiesta que algunos oradores han vinculado con la eficiencia las altas utilidades y pregunta si ese concepto está realmente de acuerdo con la elevada productividad social de las empresas en el marco del desarrollo económico. El Sr. Prest parece ser de la misma opinión. Sin embargo, es muy dudoso que en América Latina las grandes utilidades se deban a la eficiencia en vista de los distintos privilegios y exenciones que conceden los gobiernos. Como en América Latina no existen mercados de capital organizados, los grandes recursos financieros que demanda la tecnología moderna impiden el libre acceso de competidores al mercado que exige la teoría económica clásica. Por ese motivo, hay más monopolio y

/menos competencia

menos competencia que en los países más desarrollados. De otra parte, las elevadas utilidades de las sociedades se deben a tipos de producción incompatibles con el uso adecuado de los recursos económicos. La gran densidad de capital, que es particularidad de los países industrializados, no resulta adecuada en aquellos países en que abunda la mano de obra y en que son bajos los salarios. Por lo tanto, estima que el impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas debe ser progresivo.

Por lo que respecta al estímulo de la inversión en el plano de las empresas por el tratamiento que se da a las utilidades distribuidas y no distribuidas en los sistemas de tributación de las sociedades anónimas, opina que no pueden justificarse las exenciones que se apliquen sólo a las empresas y que la discriminación en perjuicio de la renta personal acelerará el proceso de concentración de la riqueza. De existir un impuesto progresivo sobre las utilidades de las sociedades anónimas, éste podría distribuirse entre los accionistas o agregarse al capital mediante la emisión de acciones liberadas, pero en ambos casos debe gravarse. En América Latina es más conveniente proporcionar incentivos a la inversión al nivel del accionista que al nivel de la empresa.

El Sr. KALDOR opina que en el documento del Sr. Prest no se prestó la debida atención a la incidencia del impuesto sobre las utilidades de las sociedades anónimas. Es una cuestión complicada, que depende en cierta medida de disposiciones fiscales específicas como por ejemplo el trato relativo de las utilidades distribuidas y las utilidades no distribuidas. Estima que la incidencia del impuesto ha experimentado un cambio sustancial. Por este motivo, habría que definir con precisión ese contexto para determinar si puede considerarse como un sustituto de otros gravámenes o como un complemento de la recaudación total. En el primer contexto, la distribución del ingreso entre utilidades y salarios no sería muy distinta si el mismo ingreso fiscal fuera producto de los impuestos indirectos. El cambio de la incidencia de los impuestos sobre las utilidades de las sociedades anónimas es un proceso macroeconómico que no deja de afectar a la distribución de las utilidades netas. Si se reconoce que ha cambiado el papel del impuesto, es preciso admitir que constituye un instrumento adecuado para obtener

/ingresos. Si

ingresos. Si priva el criterio contrario, debe desempeñar un papel importante en la equidad del sistema fiscal.

En lo concerniente a la opinión del Sr. Prest relativa al impuesto sobre el valor agregado conviene en que si la incidencia del impuesto sobre las utilidades de las sociedades anónimas no ha variado, es correcto afirmar que ese impuesto no debe considerarse como un sustituto del impuesto a esas utilidades, sino como una alternativa al impuesto general sobre las ventas. Ciertos países europeos han considerado la posibilidad de sustituir algunas partes del impuesto sobre las utilidades de las sociedades anónimas por otro que grave el valor agregado.

Se manifiesta de acuerdo con el Sr. Lessa sobre la relación entre la eficiencia de una sociedad y sus utilidades. Si se comparan distintas ramas de la industria, el verdadero nivel de las utilidades no denota eficiencia. Sin embargo, si se confrontan empresas que se dedican a la misma rama de actividad industrial su grado de eficiencia relativa se refleja en la diferencia de utilidades.

Dice que el Sr. Lessa señaló con mucho acierto que la competencia en la industria es mucho menor en los países menos desarrollados que en los industrializados. Sin embargo, existe una cierta competencia y la aplicación de un fuerte gravamen sobre las utilidades de las sociedades es desventajosa para las compañías más eficientes y que obtienen mayores utilidades. Apoya al Sr. Lessa en su sugerencia de que quizá convendría que las sociedades anónimas emitieran acciones liberadas por concepto de sus utilidades no distribuidas y que esas acciones formen parte de la renta de los accionistas. Esta recomendación es valiosísima, pero lamentablemente ha sido rechazada una y otra vez por comisiones y administraciones fiscales, aduciéndose que haría más difícil la capitalización de las sociedades anónimas. En relación con las acciones liberadas, debe tenerse presente que la renta no distribuida no es exactamente igual a la renta distribuida. El accionista no obtiene la misma ventaja con las acciones liberadas que con los dividendos en efectivo, puesto que el valor de esas acciones en el mercado es indudablemente más bajo si el propietario desea convertirlas en dinero efectivo. Por lo tanto, no

/debe aplicárseles

debe aplicárseles el impuesto sobre su valor en el mercado, sino sobre su valor nominal. Otra posibilidad sería gravar los ingresos recibidos en forma de acciones liberadas, y no en efectivo, a una tasa inferior que el ingreso percibido monetariamente.

El Sr. DESAI, refiriéndose al tratamiento del capital interno y extranjero, dice que se justifica en parte la aplicación de un impuesto más alto a las rentas enviadas al exterior. Se trata de lograr equidad entre dichas rentas y la renta derivada de inversiones que permanece en el país ya que aquéllas no cumplen obligaciones tributarias futuras como el impuesto a la herencia.

El Sr. GOODE refiriéndose a la traslación de la incidencia del impuesto sobre utilidades de sociedades anónimas, se muestra de acuerdo con el Sr. Kaldor en que es poca la información estadística disponible. No debería darse demasiado peso a las estadísticas estadounidenses sobre la materia, que son sugestivas pero no concluyentes. Su opinión personal es que la mayor parte del impuesto recae sobre las utilidades obtenidas por sociedades anónimas.

Con respecto a la jurisdicción del impuesto a las utilidades de esas sociedades, o el lugar donde se grava la renta, un país podría adoptar el criterio de que la medida adecuada para medir la capacidad tributaria de sus nacionales o habitantes sería seguir el modelo mundial. Personalmente, cree que sería un patrón razonable para medir la capacidad tributaria. Es cierto que si todos los países lo adoptaran, el resultado probable sería una doble tributación. Sin embargo, podrían otorgarse descuentos por acción unilateral del gobierno interesado o mediante convenios bilaterales o internacionales. Se aplica el método unilateral en los Estados Unidos y el Reino Unido, que reconocen la prioridad del país de origen. Aunque un país no concediera exenciones por doble tributación a las rentas procedentes de sociedades anónimas, las repercusiones financieras no es probable que fueran muy graves. Quizá se desalentara el movimiento de capitales hacia las naciones más desarrolladas, lo que en realidad no es un efecto indeseable. Además, la salida de capitales de los países en vías de desarrollo no se debe principalmente al sistema impositivo, sino a otros motivos.

/El Sr. RIOFRIO

El Sr. RIOFRIO aclara que la doble personalidad de las sociedades es invención de los juristas, que han aprovechado los financistas con fines tributarios gravando por una parte las ganancias de las sociedades mismas y por otra la renta que perciben los accionistas. Así resulta que las rentas tributan dos veces. También se refiere a las falacías denunciadas en su ponencia por el Sr. Prest, advirtiendo que no son las únicas. Después de exponer los antecedentes históricos y doctrinales en que se ha pretendido apoyar el impuesto a la renta de las sociedades anónimas, llega a la conclusión de que, a pesar de las razones de equidad que pueden alegarse contra esta forma de doble tributación, la han hecho respetar razones exclusivamente utilitarias.

El Sr. DARDON manifiesta que en su concepto el mérito del trabajo del Sr. Prest consiste en que expone alternativas para gravar a las sociedades por acciones, lo que debe ser el resultado general de esta Conferencia en todos los temas. Considera, en efecto, que no es posible establecer un modelo integral de reforma tributaria válido para todos los países latinoamericanos, ya que cada uno de ellos ofrece características propias en cuanto a la trayectoria histórica de su sistema tributario, por lo que toda reforma tendría que adecuarse firme y armónicamente a las exigencias peculiares de su desarrollo económico. Sin embargo, es común la concentración de la riqueza, la propiedad y las rentas en un pequeño porcentaje de la población. Tal circunstancia aconsejaría un impuesto progresivo global sobre la renta personal y sobre las sociedades, tanto de personas como de capital, así como un impuesto sobre el patrimonio o específicamente sobre la propiedad.

En el caso de las sociedades anónimas, en Guatemala se ha producido el curioso fenómeno de que las empresa organizadas como sociedades colectivas con dos o tres socios y con diversas actividades generalmente integradas, con capital nacional de carácter familiar, se han transformado en dos o tres sociedades anónimas para evadir el pago del impuesto. La sociedad primitiva, con un solo patrimonio y sujeta a un impuesto progresivo sobre sus utilidades, es indudable que tendría que pagar un impuesto mayor.

Igualmente ha ocurrido con la organización de aquellas sociedades anónimas en que todas o la mayor parte de las acciones se encuentran en

/poder de

poder de una sola persona. En suma, la transformación o creación de sociedades anónimas se ha debido a motivos muy distintos de la canalización del ahorro.

Considera por eso que las alternativas propuestas por el Sr. Prest constituyen importantes elementos de juicio para que cada gobierno pueda aprovecharlas de acuerdo con las condiciones particulares del país de que se trate.

El Sr. HARBERGER opina que el impuesto a la renta de las sociedades anónimas debe considerarse como un gravamen global y no parcial, en el sentido de que sólo se aplica a una fracción del ingreso. Es aquel que se percibe como factor de producción en forma de rendimiento neto sobre un capital. Una posibilidad sería trasladar el impuesto de manera que no disminuyera su rendimiento neto al igual que se hace con un impuesto indirecto. Otra consiste en reducir el rendimiento neto en el monto del impuesto. Cuando el mercado de capitales es débil, este sector no puede soportar todo el peso del impuesto y tendría que trasladarlo al sector trabajo. La aplicación de todo el peso tributario sobre el capital debe considerarse como una posibilidad intermedia. Pueden encontrarse datos más detallados en su artículo aparecido en el Journal of Political Economy de julio de 1962. Refiriéndose a los incentivos a la inversión, manifiesta que la exención de las sociedades anónimas podría canalizar las inversiones hacia distintas finalidades y modificar su distribución. Sin embargo, duda de la importancia de los incentivos tributarios como medio para promover la inversión total. La inversión y el ahorro son equivalentes y el problema reside en cómo incrementar el segundo para elevar también el nivel de la primera. Estima que en general las exenciones tienen el efecto de hacer disminuir las entradas fiscales en lugar de aumentar la inversión total.

El Sr. NAHARRO opina que el impuesto a las sociedades redunda en beneficio de la capitalización en la medida en que favorece el ahorro en forma de utilidades no distribuidas. También es favorable a la discriminación entre los beneficios no distribuidos, según la clase de empresa, con el fin de orientar la reinversión a que dan lugar en aquella dirección que se estime más conveniente para el desarrollo económico. En cuanto a la progresividad del gravamen sobre las corporaciones señala que podría graduarse en función del tipo de rendimiento de la sociedad misma, a propósito de lo cual se pregunta si no podría utilizarse esta fórmula en el caso de las sociedades

/latinoamericanas. (Se

latinoamericanas. (Se trata de fijar tipos progresivos conforme el tanto por ciento que represente el beneficio neto social en relación con el capital y las reservas vaya siendo más alto.)

El Sr. ABINADER, recogiendo algunas apreciaciones del Sr. Prest en relación con el impuesto a la renta establecido en la República Dominicana en mayo de este mismo año, explica la estructura que se ha dado a ese impuesto y alude a las ventajas adicionales de que gozan los administradores de las sociedades. Tales ventajas justifican sobradamente el criterio impositivo adoptado. Del nuevo impuesto sobre la renta se espera obtener un rendimiento equivalente al 25 por ciento del presupuesto público dominicano. Ese rendimiento permitiría cubrir el vacío dejado por los impuestos indirectos suprimidos, que aportaban otro 25 por ciento de los ingresos del sector público.

El Sr. JARACH, a propósito de la relación entre el impuesto a las sociedades y el impuesto personal sobre la renta, reconoce que es materia controvertible en que suelen sustentar opiniones opuestas economistas y fiscalistas. Propugna la no inclusión en el impuesto a la renta de los dividendos pagados a los accionistas ni el valor de las acciones liberadas distribuidas entre ellos, y propone como solución práctica para armonizar el impuesto al nivel de la sociedad con el de las personas físicas que las sociedades sean gravadas por su utilidad total, distribuída o no, con una tasa bastante cercana a la más alta tasa promedio que rige para los réditos personales. Las personas físicas estarían facultadas para exigir para sí el partnership treatment, o sea, para incluir en sus declaraciones de renta global la parte de la utilidad de la sociedad, proporcional a su participación accionaria, y computar como impuesto ya pagado a cuenta el impuesto pagado por la sociedad sobre su parte de utilidad. Esta proposición evita las dificultades inherentes a los dividendos, a las fluctuaciones de valores de las acciones con las ganancias y pérdidas de capital correspondientes y a los dividendos en acciones, y permite a todo contribuyente que opte por el sistema ser sometido a la tasa que corresponde a la altura de sus réditos totales, incluyendo su participación en las utilidades de sociedades anónimas.

El Sr. MATUS, después de afirmar su acuerdo en general con el planteamiento hecho en su ponencia por el Sr. Prest, se refiere a algunas omisiones de éste. En la CEPAL existe preocupación por los problemas que presenta el manejo de la tributación como forma de alterar la conducta normal de las unidades económicas a fin de hacerla coincidir con la conducta estipulada

/en los

en los planes de desarrollo, problema que no ha merecido la atención del ponente ni de la Conferencia, que parece abordar los problemas tributarios en forma totalmente ajena a los propósitos de la planificación.

A este respecto, plantea dos problemas: a) el posible uso de la tributación a las empresas extranjeras para atemperar en parte las repercusiones de las fluctuaciones del comercio exterior, y b) el empleo de la tributación a las sociedades anónimas como forma de orientar la inversión en su estructura y ritmo a los lineamientos de un plan de desarrollo.

Acerca del primer punto, es sabido que los países latinoamericanos sufren las consecuencias de las fluctuaciones de las exportaciones, aunque esos efectos tienden a ser en algunos países exactamente contrarios a los de los países desarrollados. En los países industrializados, la baja de las exportaciones provoca un efecto depresivo en la economía, mientras que en algunos de los países de América Latina la misma baja produce efectos expansivos. La razón de ello reside en que las fluctuaciones de las exportaciones afectan fundamentalmente las remesas de utilidades al exterior, la disponibilidad de divisas y los ingresos fiscales, por cuanto existen fuertes presiones políticas para mantener la ocupación de mano de obra y, por ende, para aminorar los efectos sobre el volumen de la producción. Opina el orador que la tributación a las empresas extranjeras, en aquellos países que producen un porcentaje muy alto del total de exportaciones, puede ser utilizada para ayudar a estabilizar la capacidad para importar y los ingresos fiscales. Si en vez de la tributación a las utilidades reales, se estableciera un sistema de tributación sobre "utilidades medias mínimas", entendiendo por tales las determinadas por el promedio de los precios y volúmenes de producción de los últimos años, se conseguiría un importante efecto morigerador de las fluctuaciones. Cuando los precios de las exportaciones bajan, la capacidad para importar y los ingresos fiscales bajarían mucho menos, y cuando los precios suben, las empresas extranjeras tributarían sobre las utilidades reales pero podrían descontar el exceso de tributación pagado antes gracias al efecto del promedio.

Reconoce el Sr. Matus que este sistema podría desalentar las inversiones extranjeras. Sin embargo, el sistema podría graduarse, ya que el efecto estabilizador depende del número de años que contemplen los valores promedios. Un sistema que para calcular el promedio eligiera el número de años de un ciclo completo estabilizaría totalmente la capacidad para importar y los ingresos fiscales, y por lo tanto descargaría el 100 por ciento de las

/fluctuaciones sobre

fluctuaciones sobre las grandes empresas extranjeras. Promedios inferiores al ciclo, en cambio, implican compartir los efectos de las fluctuaciones entre las empresas y el sector público.

Este sistema sólo tendría utilidad en aquellos países en que las exportaciones se encuentran en manos de empresas extranjeras.

Se refiere después el Sr. Matus a la orientación de las empresas privadas mediante la tributación a las utilidades. Reconoce que los economistas no latinoamericanos parecen tener más fe que los latinoamericanos en las fuerzas del mercado y en la rentabilidad comercial como signo de eficiencia, observación que ya se ha hecho en otra sesión de esta Conferencia. La opinión del Sr. Kaldor no constituye la única excepción. No cree que pueda haber dudas a este respecto. La pésima distribución del ingreso que impera en América Latina es argumento más que suficiente en apoyo de aquel escepticismo, porque ella determina la estructura de la inversión y de la producción de bienes. Así como nadie respetaría en política una elección en que algunos privilegiados tuvieran el derecho a emitir 10 votos y el resto de la población sólo uno, tampoco ve motivos para respetar una estructura de inversión y de rentabilidades comerciales elegidas en condiciones tales que algunas minorías tienen 20 o más votos porque sus ingresos son 20 o más veces mayores que los de la mayoría. Más aún: es indiscutible el tremendo grado de monopolio que existe en América Latina, como indiscutibles son las distorsiones del sistema de precios, etc.

No hay, pues, que preocuparse de la neutralidad del impuesto, sino de la forma de utilizar la tributación a las sociedades para castigar ciertas actividades y promover otras. En un plan de desarrollo se pueden contemplar tasas de crecimiento de la producción y de la inversión muy altas para sectores de baja rentabilidad comercial, y viceversa. Ello da lugar a un interesante problema de manejo tributario. Hay que frenar el crecimiento de algunas empresas y fomentar el de otras. Castigando la reinversión de utilidades en ciertos sectores es posible promover la distribución de utilidades. En otros casos, cabe fomentar la retención de utilidades a costa de las reservas de depreciación, sin aumentar el ahorro total de las empresas. Tales son las razones de que pregunte al Sr. Prest qué experiencias existen en esta materia, qué ideas tiene para hacer "rentable" la transferencia de ahorros desde los sectores que se desea penalizar hacia aquellos otros que se desea promover.

/Podría tal

Podría tal vez pensarse en premiar la compra de valores emitidos por las empresas que están en este último caso o la compra de valores estatales con fines de fomento.

La Sra. DE NAVARRETE advierte que, en su opinión, la progresividad del impuesto a la renta de las sociedades anónimas tiene, entre otras ventajas, la de poder aliviar los inconvenientes dimanados de las diferencias de tamaño entre las empresas. A propósito de la incidencia de dicho impuesto, no cree que tenga efectos directos en las utilidades percibidas por los accionistas. Ilustra ambas opiniones con diversos ejemplos tomados de la realidad legislativa y administrativa de México.

El Sr. COSCIANI, refiriéndose a la sustitución total o parcial del impuesto a las utilidades por el impuesto al valor agregado, tal como se ha sugerido en el curso del debate, advierte que dichos impuestos son disímiles por pertenecer a dos familias tributarias distintas. El impuesto al valor agregado tiende en definitiva a gravar el precio, es decir, a recaer sobre el consumo, por lo que bien podría crear distorsiones fundamentales en el mercado. Tales razones le llevan a aconsejar que se reflexione cuidadosamente antes de llegar a una conclusión definitiva acerca de esta cuestión.

El Sr. PIEDRABUENA observa que muchas sociedades anónimas latinoamericanas contribuyen al desarrollo económico de sus países. Sin embargo, los bienes intangibles son mirados con recelo frecuentemente y, por lo tanto, debería hacerse un esfuerzo por fortalecer la estructura de las sociedades anónimas. Una forma de lograrlo sería aliviar a esas sociedades de la carga que representa la doble tributación y gravar sus utilidades no distribuidas. Aunque las medidas adoptadas para aliviar esa carga podrían tener un efecto inmediato adverso sobre el desarrollo económico, sería sumamente útil alentar a los pequeños inversionistas para que contribuyan a ese desarrollo. Sólo puede conseguirse esto si se les asegura una ganancia justa en concepto de dividendos. Además, una tasa tributaria indebidamente elevada sobre las utilidades distribuidas de empresas, las induciría a abstenerse de su distribución. A su juicio, la solución mejor - mencionada por el Sr. Prest en su trabajo - sería dar al impuesto sobre las sociedades anónimas la forma de un gravamen a las utilidades no distribuidas.

/El Sr. URQUIDI

El Sr. URQUIDI espera que el Sr. Prest exponga sus opiniones sobre la revaluación de activos, problema de particular importancia en países con problemas inflacionarios o que padecen una moneda devaluada.

Con respecto a la estructura de las tasas de los impuestos sobre utilidades de sociedades anónimas, cree que un impuesto progresivo dará flexibilidad a la recaudación, sobre todo en países con problemas de inflación.

El Sr. VIDAL expresa que, sin perjuicio de destacar la importancia y minuciosidad del trabajo del Sr. Prest, debe llamar la atención hacia algunas equivocaciones en que ha incurrido al referirse al impuesto peruano sobre la renta. En efecto, desde 1958 no existe el impuesto a los beneficios excesivos. Tampoco se gravan el capital de la sociedad anónima ni los dividendos a favor de sociedades registradas en el Perú, salvo cuando son percibidas por entidades extranjeras. Asimismo se admite en dicho país la depreciación acelerada.

Hecha la salvedad anterior, sólo desea agregar con respecto a la doble tributación sobre la sociedad y el accionista, acertadamente destacada por el Sr. Riofrío, que se ve atenuada con dos medidas, a saber: los incentivos a la inversión, que permiten deducir de la base impositiva hasta el 40 por ciento de la ganancia, siempre que se invierta en mejorar la producción, y la reducción de la tasa sobre la capitalización de las ganancias hasta dejarla en un tercio de la tasa máxima. Ninguna de estas medidas impide al accionista obtener el dividendo si opta por vender las acciones mejoradas en su precio con la inversión o capitalización, sin que este beneficio se encuentre tampoco gravado en el Perú.

El Sr. GNAZZO expresa que en el Uruguay se prefiere un impuesto único sobre las utilidades de las sociedades anónimas y que se ha establecido un gravamen sobre sus utilidades no distribuidas. Invita al Sr. Prest a que dé a conocer su opinión con respecto a la solución de su país.

Se levanta la sesión a las 13.35 horas

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA DECIMA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el martes 11 de diciembre de 1962 a las 15.50 horas

Presidente: Sr. MAGAÑA

CONTENIDO: El impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas en América Latina (continuación)

Los impuestos sobre la producción y el consumo y el desarrollo económico

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS EN AMERICA LATINA (continuación)

El Sr. PRUST anuncia que no contestará a cada orador sino que se referirá en conjunto a los diversos puntos planteados.

El primero se refiere a la traslación del impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas. Como ha señalado el Sr. Kaldor, no indicó en su trabajo el grado de traslación, francamente porque no sabe cual es. A su juicio, las declaraciones de los estadísticos y comerciantes sobre la incidencia del impuesto no son convincentes. La principal preocupación ha de ser definir esta cuestión, pues gran parte de la dificultad en llegar a una posición definitiva se debe a la multiplicidad de factores en juego. La primera tarea, por lo tanto, consiste en decidir qué impuesto podría sustituir al de la renta de las sociedades anónimas y la segunda determinar el verdadero significado de la incidencia. Sobre esto último generalmente se sostiene que la incidencia supone los efectos del impuesto sobre la distribución del ingreso, que nuevamente presenta muchas facetas. Hay tres variables principales implícitas en la sustitución de impuestos: a) los efectos sobre los precios relativos pagados por los factores de producción; b) los efectos sobre la recaudación directa de contribuyentes individuales; y c) los efectos sobre los precios relativos. Señala que es fácil caer en el error de considerar los precios absolutos, que no son pertinentes en este caso. En general, cualquier impuesto puede influir sobre una o las tres variables.

En algunos casos, el principal efecto redistributivo del impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas podría ser el que se refiere a los precios relativos de bienes. Pero como ejemplo del caso contrario podrían citarse las empresas que se ocupan principalmente del comercio de exportación. En ese caso, el impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas sería pagado por los accionistas u otros factores de la producción.

/Supone que

Supone que esos oradores que abogaron por la tributación de las sociedades anónimas estarían de acuerdo en que pueden aplicarse los mismos argumentos a otros tipos de empresas, lo que implicaría discutir toda la justificación de la imposición progresiva.

Con referencia a las interesantes sugestiones formuladas por el Sr. Harberger sobre un modelo de impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas, duda de que sus ideas puedan ser totalmente aplicables fuera de los Estados Unidos.

El segundo punto que merece atención se refiere al impuesto sobre el valor agregado. Coincide con el Sr. Lessa en que no hay motivos evidentes para creer que la sustitución del impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas por ese gravamen conduciría a una mayor eficiencia. La relación de utilidades a salarios puede aumentar por una de estas tres causas: mayor eficiencia, mayores insumos o situación de monopolio. Se ha sugerido que el impuesto sobre el valor agregado podría actuar en igual forma que un impuesto de etapa múltiple. Discrepa de esa opinión, pues la gran ventaja del impuesto sobre el valor agregado es precisamente que da margen a los gastos de capital y es aplicable a todos los tipos de empresas, sean o no sociedades anónimas.

En cuanto al conflicto entre la determinación del ingreso según el origen y según una base mundial de estimación, no tiene gran cosa que agregar a lo dicho por el Sr. Goode. Sólo quiere indicar que no es partidario de aplicar el impuesto sobre el ingreso en el lugar recibido, como creen algunos oradores. Con respecto al planteamiento de que no vale la pena aplicar tributos al ingreso de fuentes extranjeras porque sin duda eludiría el gravamen por uno u otro motivo, sostiene que es preferible obtener alguna recaudación que ninguna.

Algunos oradores han planteado el problema del ajuste de los sistemas tributarios a condiciones de inflación, sugiriéndose como una posibilidad

/el método

el método LIFO y como otra la revaluación de los activos de capital, de modo que aumentara el valor monetario de las deducciones por depreciación. La solución dependerá del objetivo que se persiga. Si se tiene intención de emplear el sistema tributario para frenar la inflación, ambos métodos serían errados.

Al referirse a la tributación progresiva de las empresas, la Sra. Navarrete expresó dudas de que se justificara este impuesto porque castigaba a las pequeñas empresas con acceso limitado al mercado de capital. Está de acuerdo con ella, pero reitera su convicción de que las empresas no deben gravarse sobre una base progresiva como las personas físicas. Podría ayudarse a las empresas pequeñas a través de algún tipo de rebaja tributaria o sistemas liberales de crédito como los que existen en los Estados Unidos o en el Reino Unido. La afirmación de que la aplicación de gravámenes progresivos a las sociedades de capital daría un rendimiento más elástico es cierta desde el punto de vista teórico a medida que aumentan los niveles de ingreso en los períodos de inflación pero, sin embargo, las desventajas de esta tributación son mayores que las ventajas.

En relación con la inversión, se planteó la pregunta de si la depreciación acelerada constituía un estímulo eficaz. Si aumenta el volumen general o simplemente provoca la transferencia de recursos de un sector a otro. En general la depreciación acelerada tiene dos efectos: produce a) una reducción de las tasas de interés y b) aumenta los fondos de que disponen las empresas comerciales. En una o ambas formas podría estimular el nivel de inversiones. La aplicación de la depreciación acelerada en el Reino Unido ha permitido apreciar claramente que su efecto es elevar el nivel total de la inversión.

El séptimo punto se refiere a las concesiones tributarias para las inversiones. Concuerda en que podrían tener un efecto inflacionario sobre la economía, y que habría que recaudar entradas compensatorias en otro punto.

/En el

En el mismo terreno, surge el problema de las exenciones a favor de las utilidades retenidas que son invertidas por las sociedades de capital. Hay dos posibilidades: establecer diferencias en cuanto a la tributación de las utilidades no distribuidas y distribuidas y la concesión de rebajas tributarias a la inversión de capital. Pero no deben confundirse ambas políticas, peligro en que se incurre al aplicar estas medidas. Se había formulado una interesante sugestión en el sentido de que las empresas que retuvieran utilidades deberían emitir crías que podrían gravarse. Ello equivale al principio que se aplica a las sociedades colectivas de que las utilidades no distribuidas deben distribuirse entre los accionistas y gravarse conforme a ello. Los argumentos en abono de esa idea son muy antiguos, y a su juicio aunque hay muchas ventajas teóricas, serían difíciles de aplicar en la práctica.

El último punto se refiere a la tasa apropiada de tributación para los dividendos pagados en el extranjero. No está seguro de concordar con la sugerencia de que los dividendos extranjeros deben estar afectos a un gravamen más elevado que los nacionales, pues estos últimos podrían captarse a través de derechos sucesorios u otros impuestos. La decisión dependerá de la jurisdicción territorial de la tributación a la herencia y si se aplica el principio de gravar la sucesión en el país de origen o en el de residencia, o en ambos.

Se suspende la sesión a las 16.15 horas y se reanuda a las 16.25 horas.

/LOS IMPUESTOS

LOS IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCION Y EL CONSUMO Y EL DESARROLLO ECONOMICO

El Sr. NAHARRO explica que en su trabajo comenzó por situar a los impuestos a la producción y el consumo en el marco de toda la hacienda pública. Para ello utilizó la antigua clasificación de impuestos directos e indirectos.

Coincidiendo con el Sr. Kaldor, opina que hay que considerar dos aspectos al analizar esos impuestos, a saber, su efecto de recaudación y sus consecuencias sobre la economía, entre las que destaca la posibilidad de incentivar las actividades. En cuanto al primero, estima que este tipo de tributación, aunque de general aplicación en América Latina, ofrece todavía un margen para ampliación. En lo que toca al segundo aspecto, habría que tener en cuenta diversas cautelas, como el hecho de que posiblemente algunos dichos impuestos, al afectar los niveles de consumo, lo reduzcan por debajo de los mínimos de subsistencia, y las dificultades inherentes a su aplicación por la no monetización de ciertos sectores de las economías latinoamericanas. En esta región se observa también una preferencia por los impuestos indirectos que gravan al sector externo, en contraposición con los que se aplican a la economía interna.

En cuanto a su capacidad de actuar como incentivos, no se puede precisar su efecto en la misma forma ni - en general - con tanta efectividad como el de un gravamen directo.

Aunque los derechos sobre la importación, por ejemplo, surten indudables efectos estimulantes de algunas actividades de producción, en general el autor se ha preocupado más de examinar la influencia de los impuestos indirectos sobre algunas de las variables del desarrollo económico, como la distribución de recursos, el ahorro y la inversión y la oferta de trabajo. Al orador le preocupa menos su probable efecto redistributivo de los ingresos, pues para él esto sólo tiene incidencia relativa en el desarrollo económico.

Entre los impuestos de producción y consumo aplicados al sector externo, hace una distinción entre el derecho de exportación, que es un tributo directo, y el de importación. No ignora que en América Latina hay tendencia al proteccionismo y sabe qué peligroso es levantar una bandera contraria en el edificio de la CEPAL, pero se confiesa partidario de un proteccionismo

/moderado o

moderado o de una política librecambista moderada, si se prefiere emplear esta terminología. Sin duda, hay casos en que la protección aduanera coadyuva al desarrollo económico, cuando se trata de industrias nacientes u otras que tienen beneficiosas repercuciones sobre el resto de la economía. A su juicio, en América Latina debe ordenarse y reestructurarse el sistema de impuestos indirectos exteriores, pues en el pasado se observa una falta de lógica en su administración.

En general cree que los impuestos indirectos constituyen la principal fuente de los recursos adicionales que necesita América Latina para su desarrollo económico. Sin embargo, la proliferación de los impuestos indirectos de todo orden en América Latina es incongruente con los sanos principios de la administración fiscal. Para reestructurar el sistema podría aplicarse un gravamen generalizado sobre las ventas, por ejemplo, ya sea que se aplicara al nivel de los productores, mayoristas o minoristas, aunque prefiriendo el primero. Alternativamente se podría pensar en una reorganización de la imposición particular sobre consumos (accisas) sobre bases progresivas para algunos bienes. Para eliminar los peligros de la tributación múltiple se ha sugerido reemplazar un impuesto general a las ventas por un gravamen sobre el valor agregado. Esta idea no le convence, pues no cree que en su aplicación sería este impuesto tan neutral como se pretende, aparte de que presenta dificultades mucho mayores de administración.

El Sr. VEGA observa que los participantes han estado de acuerdo en que es necesario robustecer los impuestos directos, pero que en los países insuficientemente desarrollados no podría llegar a financiarse el presupuesto exclusivamente a base de esa tributación, aunque sea más equitativa.

Los impuestos indirectos se emplean por la insuficiencia de los impuestos directos para financiar el desarrollo y porque es conveniente que todos los habitantes de un país contribuyan a su mejoramiento económico.

Señala que el Sr. Naharro no ha prestado atención a ciertas obras de infraestructura como carreteras, etc., que deben pagar los usuarios a través de impuestos indirectos.

Aunque el Sr. Naharro ha dicho que los impuestos a la producción y al consumo tienen igual naturaleza, y que su diferencia reside en la técnica impositiva empleada, él considera que hay una diferencia entre ambos,

/porque los

porque los primeros gravan las existencias y los segundos no.

Con respecto a las cuestiones técnico administrativas de las que el Sr. Naharro no se ocupó en su trabajo indicó que éstas son muchas veces decisivas para el desarrollo económico, ya que una de las bases del mismo es la eficiencia y flexibilidad de la administración tributaria.

Está de acuerdo con el Sr. Naharro en que el desarrollo está basado en el ahorro, y como éste es muy reducido en los países insuficientemente desarrollados, es necesario recurrir a la acción compulsiva del impuesto como medio de conseguir un ahorro forzozo. Sin embargo, no hay que olvidar las objeciones a la tributación como medio de ahorro obligatorio por ser el impuesto desincentivo del ahorro voluntario.

El Sr. Naharro para hacer el análisis de la carga tributaria en diez países latinoamericanos relaciona los impuestos que van al gobierno central con el ingreso nacional, excluyendo los impuestos en favor de otros niveles de gobierno que a veces son considerables, y al desconocerlos puede obtenerse una idea completamente equivocada de la carga tributaria. Además le parece ilógico medir la presión tributaria tomando como contraparte de los impuestos el ingreso nacional, porque en los países latinoamericanos los impuestos indirectos constituyen la mayor parte de los ingresos del gobierno, y dichos impuestos no forman parte del ingreso nacional sino del producto nacional bruto.

En relación con los impuestos internos a la producción y el consumo señala que para evitar que disminuyan los ahorros, las inversiones y, como secuela la producción, el empleo y los salarios, hay que establecer incentivos para el ahorro voluntario dentro de los impuestos directos.

Refiriéndose a los impuestos aduaneros, opina que no está de acuerdo con el Sr. Naharro en que los países de América Latina son preponderantemente proteccionistas. En realidad la protección no se ha establecido porque sí, sino para evitar que sigan siendo países de la periferia.

/La CEPAL

La CEPAL ha propiciado la formación de mercados comunes para tener mayor liberalidad dentro de la zona, y aún cuando podría decirse que en los países latinoamericanos existe un proteccionismo hacia los países de fuera de la zona, existe una política de libre cambio dentro de ella.

El Sr. FERNANDEZ considera que el examen de la política tributaria debe hacerse estrictamente en función del desarrollo económico. Así, el Sr. Naharro opina que los impuestos a la producción y al consumo son una misma cosa aunque difieren marcadamente en cuanto a su efecto sobre el desarrollo económico. El primero encarece los costos de producción y exige mayores capitales para hacer frente a sus costos, lo que es altamente inconveniente en países que sufren de carencia de capitales. En cambio, el impuesto al consumo, ya sea específico o genérico, se aplica en el momento en que se adquiere para su consumo final y su único efecto consiste en restringir el poder adquisitivo del individuo en beneficio del Estado quien lo empleará para fines de desarrollo ya sea en forma directa o a través de la redistribución de los ingresos percibidos.

Opina además que los impuestos al consumo deben aplicarse en una política global con el impuesto a la renta y que debe haber un equilibrio entre ambos sistemas que variará según sea el país y el producto nacional bruto. No hay que olvidar que uno de los grandes problemas de estos países es la dimensión del mercado, y por ello no puede limitarse excesivamente el consumo. A su parecer el equilibrio perfecto entre ambos tipos de impuestos podría ser aquél en que la mitad del ingreso fiscal proviniese de impuestos indirectos, sobre todo al consumo de tipo suntuario, y el resto de los gravámenes sobre las rentas y los capitales.

El Sr. HERSCHEL le parece muy acertado el planteamiento del Sr. Lessa en el sentido de que el sistema tributario sirva para orientar la demanda global. Habría que analizar la posibilidad de usar las penalidades o desincentivos en lugar de los incentivos para orientar dicha demanda con fines de desarrollo, y también si los impuestos indirectos podrían servir para reorientar la demanda global e influir sobre la estructura productiva. Los impuestos aduaneros pueden emplearse para desincentivar los insumos industriales o la adquisición de bienes de capital requeridos por industrias que no se desean estimular.

/En relación

En relación con el cuadro que aparece en el trabajo del Sr. Naharro sobre la distribución de la carga tributaria, dice que hay que interpretar con mucha cautela las conclusiones que en él aparecen. Con respecto a la presión tributaria indica que en la Argentina asciende a 19 por ciento del ingreso nacional aproximadamente (Tributos del Gobierno Federal).

Refiriéndose al impuesto sobre valor agregado, manifiesta que el gravamen a las ventas aplicado en Argentina se acerca a este tipo de tributo, porque permite deducir los insumos que forman parte constitutiva del producto (principio de integración fsicia). Por otra parte sólo llega hasta el nivel del fabricante. Esta experiencia induce a pensar que este tipo de impuesto podría establecerse en América Latina.

El Sr. PINTO opina que los puntos de vista y argumentos sustentados por el Sr. Naharro obedecen a una orientación anticuada y que no responden a la realidad latinoamericana. Las naciones latinoamericanas no han adoptado una política proteccionista inspirada en un concepto de autarquía. Están empeñados en lograr cambios estructurales que permitan otro modelo de desarrollo que el tradicional, y utilizan todas las herramientas que tienen a mano. De lo que se trata en esencia es de hacer surgir otro esquema de la división del trabajo internacional. El punto clave está en que el desarrollo de las exportaciones tradicionales de América Latina, por efecto de la relación de precios del intercambio, ya no basta para movilizar los recursos que esta región necesita para su crecimiento económico. La solución evidente es la industrialización, que no implica ideas autárquicas ni de aislamiento, sino que se inspira en el deseo de competir en el mercado internacional en condiciones menos desfavorables.

Por otro lado, si bien los impuestos al consumo suntuario pueden ser uno de los elementos del sistema tributario, es preciso gravar otro tipo de consumo, el de bienes manufacturados duraderos. En América Latina ha surgido una sociedad opulenta prematura, compuesta de las nuevas clases medias enriquecidas, y es conveniente gravar los bienes y servicios que consumen estos estratos, sobre todo en vista de que 60 a 70 por ciento de la población latinoamericana no cuenta todavía con una dieta digna para la subsistencia. El proceso de industrialización en

/América Latina

América Latina se ha dedicado a la producción de los bienes y servicios que demandan esas clases opulentas, lo que va en desmedro de los intereses de la colectividad. El problema podría solucionarse a través del mecanismo tributario.

El Sr. URQUDI coincide enteramente con las observaciones del Sr. Pinto sobre el proteccionismo, y opina que el concepto general de tributación expuesto por el Sr. Naharro está influido por un liberalismo económico que ya parece superado en América Latina.

No comparte la opinión del Sr. Naharro de que el objeto de la tributación indirecta es facilitar la actividad del sector privado. Si esos impuestos no tienen fines puramente fiscales, constituyen un arma poderosa para influir negativamente en la producción y/o en la importación de algunos bienes. En una economía dirigida, el Estado debe estar atento a los intereses nacionales y frenar determinadas formas de producción, dejando que se desarrollen otras.

Le parece absurdo el párrafo citado en el documento del Sr. Naharro sobre la aplicación de los impuestos indirectos como forma de eliminar la preferencia al ocio de los indios de Guatemala. Le recuerda que la preferencia al ocio no es privativa de los indios sino que corresponde a cierto nivel cultural que puede existir también en otros países.

El Sr. Naharro debió haber considerado la incidencia de los impuestos indirectos, sobre todo cuando hay efectos de retrotraslación que llegan hasta el salario rural. En la consideración de la incidencia habrá que tener en cuenta el nivel a que se fijan los impuestos, pues a dos o tres por ciento no tendrán ninguna influencia. En un plan de desarrollo debe privar el criterio de que estos impuestos constituyen un obstáculo para determinada rama de actividad.

Coincide con la opinión del Sr. Fernández de que estos impuestos deben aplicarse en la etapa de consumo final y alejarse lo más posible del salario del trabajo en actividades productivas o agrícolas. También es importante que un impuesto sobre las ventas no se identifique con determinadas industrias. Es preferible gravar el consumo de bebidas que no aplicar un gravamen a tal o cual empresa productora. Por otro lado, la Conferencia debiera recomendar la simplificación del sistema de impuestos

/al consumo.

al consumo. La solución ideal parece ser la de un impuesto general, digamos del cinco por ciento, más impuestos sobre los consumos específicos por grupos o categorías de productos, que fueran múltiples de la tasa general.

El Sr. LESSA aclara que los impuestos indirectos son la base de las recaudaciones en América Latina. Considera que estos impuestos no modificarán las modalidades de inversión, pues se ha visto en América Latina que los precios relativos han resultado también ineficaces para este efecto. Sin embargo, estos gravámenes pueden resultar muy útiles para el desarrollo económico cuando se aplican sobre bienes que tienen alta elasticidad de consumo y posibilidades de sustitución. Podrían traducirse en un ahorro de divisas si por efecto de los derechos de importación se adquirieran en el extranjero productos de menor costo; gravando al consumo interno, podrían liberarse productos que encuentran aceptación en el mercado internacional; y con el mismo instrumento podría reducirse el consumo interno de bienes escasos en el país y necesarios para el desarrollo.

No es eficaz el método de analizar tributo por tributo, pues lo que importa es que las distintas medidas fiscales se complementen unas con otras. Así por ejemplo, un elevado derecho sobre las importaciones de whisky podría fomentar la producción interna de bebidas si no se tomaran otras medidas para impedirlo.

El Sr. BACA dice que no se puede admitir que los impuestos indirectos sean injustos, y que al mencionar los impuestos indirectos no se refiere a los impuestos clásicos sino a aquellos impuestos indirectos que permiten hacer una discriminación hacia la clase media.

Los impuestos indirectos componen el 90 por ciento de los ingresos fiscales de algunos países de América Latina. Además responden con mayor facilidad a las medidas administrativas y recomienda que se ponga ordenamiento y método en ellas.

En relación con lo expresado por el Sr. Naharro de que las exenciones a los impuestos directos tienen mayor efecto incentivo que las exenciones a los impuestos indirectos, manifiesta que ello no sería exacto en

/Centroamérica, porque

centroamérica, porque allí actúan mejor como incentivo, las exenciones sobre las importaciones de materias primas. De hecho, en el convenio de incentivos fiscales uniformes al desarrollo industrial se concede exención de los impuestos sobre la materia prima a favor de las industrias que gozan de prioridad en la planificación del desarrollo industrial.

El Sr. LEWIS pone de relieve que el problema básico que se somete a consideración de los participantes de la conferencia - y al cual espera que el Sr. Naharro se refiera extensamente en su resumen - es el de los impuestos indirectos que producen entre el 30 y el 90 por ciento del ingreso total del gobierno en distintos países. En el futuro debería discutirse en las reuniones principalmente ese problema, haciendo especial referencia a los aspectos prácticos de su aplicación en un determinado país. Al igual que los problemas son cuantitativos, deberán serlo las soluciones. Sería necesario establecer una relación entre la idea que él sugiere y lo manifestado por el Sr. Porras en el día anterior con respecto al impuesto al patrimonio neto. El impuesto sobre la propiedad puede ser menos eficaz que el impuesto sobre el patrimonio neto total, pero apoya, desde el punto de vista práctico, la idea expresada por el Sr. Porras de que en América Latina el impuesto a la propiedad sería el más adecuado en el futuro inmediato para resolver los problemas de ingresos fiscales.

Opina asimismo que sería útil conocer la experiencia reciente de Chile con la introducción de la reforma en materia de impuestos a los consumos específicos.

El Sr. DESAI se refiere al asunto de la relación de precios del intercambio para los países poco desarrollados, en particular de América Latina, que había sido planteado por un orador anterior. El concepto de "relación de precios del intercambio" se presta a malas interpretaciones, pues su valor en cualquier momento determinado depende del año que haya tomado como referencia. Se tiende en general a elegir los años siguientes a la segunda guerra mundial o a la guerra de Corea, cuando el precio de las materias primas había subido anormalmente. Con ello se falsea la situación actual de la relación de precios. Además, los precios de los productos básicos constituyen sólo

/un elemento

un elemento del ingreso percibido por los países poco desarrollados. Sugiere que en vez de relacionar la ayuda de los países industrializados con el decaimiento de la relación de precios del intercambio, es preferible que se concentren en los problemas fundamentales de comercio, como los factores de oferta y la dificultad de cambiar de un tipo a otro de producto en respuesta a la demanda.

El Sr. NAHARRO felicita al Sr. Vega por su magnífico trabajo que amplía y aclara muchos de los conceptos del documento básico. Reconoce que por razones de concisión, ha prestado poca atención a los problemas de desarrollo y que ha hecho caso omiso del principio del beneficio, pues considera que éste es más bien aplicable en la cuestión de precios y tarifas de los servicios públicos no pagados con impuestos.

Discrepa con la opinión del Sr. Vega de que el impuesto a la producción grava las existencias y el del consumo no. Cita como ejemplo el impuesto del consumo al tabaco en España cobrado por medio de un monopolio. Todo paquete en situación de venta tiene ya cargado el impuesto. Admite, no obstante, que puede ocurrir lo contrario en otros casos. En su trabajo no entró en detalles técnico-administrativos sobre la aplicación de estos impuestos, pues estimó que se habían debatido suficientemente en la anterior Conferencia de Buenos Aires. En cuanto a usar para la comparación el ingreso nacional y no el producto nacional bruto, opina que hay aquí un error de terminología y no de fondo. Los conceptos del Sr. Vega son los mismos, pero los nombres diferentes. Señala que en su trabajo no ha utilizado el ingreso nacional, sino el producto nacional neto. Esto es: PNB - depreciación. Si al producto nacional neto se le quitasen los impuestos indirectos, quedaría estimado al costo de los factores y no a precios de mercado. Y es claro que el autor no lo hizo así. Concuerda en que no tomó en cuenta las recaudaciones de los gobiernos locales, pero no cree que eso altere la validez de sus conclusiones en todos los casos. Por otra parte, reconoce esa falta pero señala que no pudo conseguir los datos necesarios para los cálculos. Espera corregir sus cifras, sobre todo con la estimación del Sr. Desai. Tampoco estima que los impuestos al consumo puedan reducir el nivel del ahorro, ya que por el contrario se traducen en un ahorro forzoso que pasa a manos del gobierno.

/Está de

Está de acuerdo con el Sr. Desai sobre la falacia del argumento de la relación de precios del intercambio.

No se explica por qué el Sr. Fernández aboga por un equilibrio perfecto entre los impuestos directos y los indirectos (la mitad para cada grupo) y, a su juicio, no habría fundamentos para una división tan perfecta.

Lamenta no haber podido seguir con claridad los extremos expuestos por el Sr. Lessa y darles el comentario que merecen, aunque en líneas generales los acepta al compartir las ideas del Sr. Herschel sobre las posibilidades de orientar la demanda global a través de los impuestos indirectos. Explica que el cuadro de Musgrave fue incluido en su trabajo como elemento de juicio, pero que seguramente no tiene una validez muy grande y ello no se le oculta.

En respuesta a los comentarios de los señores Pinto y Urquidi, confiesa ser liberal-conservador - tipo de persona de la que cree hay pocos ejemplares y que se trata de una especie a extinguir -, pero cree también que la terminología que emplea, por anticuada que sea, da a entender sus ideas. Al fin y al cabo todos sabemos qué es el proteccionismo y el librecambio, y son palabras viejas que pueden amparar conceptos nuevos. Comprende perfectamente la situación de América Latina y de que se trata de desarrollar esta región fuera de los esquemas tradicionales, y asegura al Sr. Pinto que entiende su posición y está de acuerdo con ella.

No puede aceptar los puntos de vista del Sr. Urquidi sobre el sector privado, pues no podría haber desarrollo económico sin la cooperación de éste. Le sorprende que el Sr. Urquidi considere absurdo el párrafo que citó sobre la presión que pueden ejercer los impuestos indirectos sobre la oferta de trabajo, tanto más cuanto el Sr. Kaldor, sin usar exactamente el mismo texto, expresó idénticas ideas sin que fueran objetadas por el Sr. Urquidi. El párrafo es quizá un "tiquismiquis" teórico, y no tiene más valor que ése. Particularmente es inhumano, pero en el trabajo no se han formulado juicios de valor, en lo posible. Considera que las sugestiones del Sr. Urquidi sobre un sistema combinado de impuestos generales y específicos de consumo es muy preferible al del valor agregado, que fue discutido en otras sesiones. Concordando con el señor Lewis, se permite reenviarle al Profesor Jarach, por creer que él es el especialista en las cuestiones suscitadas.

Se levanta la sesión a las 19.10 horas.

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA UNDECIMA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el miércoles 12 de diciembre de 1962 a las 10.05 horas

Presidente: Sr. MENDIVE

CONTENIDO:

- Reformas de la tributación agrícola para fomentar el desarrollo económico en América Latina

REFORMAS DE LA TRIBUTACION AGRICOLA PARA FOMENTAR EL DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA

El Sr. GREGORY expresa que debería discutirse la tributación agrícola en relación con los propósitos y objetivos generales que ha de cumplir. Estos abarcan desde los objetivos corrientes de recaudación hasta las propuestas principalmente encaminadas a ofrecer incentivos para el sector agrícola. Es inevitable el conflicto entre esos dos aspectos de la tributación agrícola, y el tipo de política fiscal propuesta dependerá de las opiniones sostenidas sobre el papel que debe desempeñar el sector agrícola en el desarrollo económico general, ya sea que constituye una fuente de capital para el resto de la economía o que necesite el aporte de capitales. Es lamentable que se empleen con frecuencia como sinónimos los términos "tributación agrícola" y "tributación de la tierra", pues además del impuesto sobre la propiedad hay otros impuestos que deberían aplicarse al sector agrario, aun cuando el impuesto sobre la tierra sea probablemente el más importante desde el punto de vista del potencial de ingresos, efectos distributivos y, hasta cierto punto, efectos incentivos. El impuesto sobre la tierra podría servir como lubricante excelente para la reforma agraria, y, en consecuencia, ambos aspectos deberían considerarse conjuntamente.

Sus observaciones se basan sobre los supuestos siguientes: a) que en la actualidad el monto de los ingresos fiscales aportados por el sector agrícola no sólo es muy inferior a su obligación tributaria legal, sino también mucho menor a su capacidad para pagar impuestos; b) que el motivo del pago exiguo de impuestos se encuentra en la forma de redacción y administración de las leyes impositivas y en la índole de la industria agrícola que hace relativamente fácil la evasión tributaria; c) que la escasa recaudación de ese sector tiende a perpetuar el actual régimen de distribución muy desigual del ingreso, así como a fomentar el uso ineficiente de los recursos, sobre todo de tierra y capital y d) que, por lo tanto, el objetivo es encontrar alguna forma de exacción que aumente

/sustancialmente el

sustancialmente el monto de los impuestos pagados por el sector agrícola y redistribuya al mismo tiempo los ingresos, ofreciendo algunos incentivos para el mejor uso de los recursos.

Con respecto a su propuesta de que la mejor manera de asegurar una tasación equitativa de la tierra con fines tributarios sería que el mismo propietario declarará el valor de sus tierras, comprende que la propuesta tendría ciertas limitaciones, pero cree que las desventajas no contrarrestan los beneficios que se derivarían de ese método. El problema del correcto avalúo inmobiliario es particularmente agudo en América Latina y su solución exige un equipo de técnicos bien adiestrados que necesitarían mucho tiempo para obtener la información necesaria sobre la cual basar ese avalúo justo. En consecuencia, el autoavalúo parecería ser el único método susceptible de aplicación inmediata. Sería posible prevenir la subvaluación mediante una disposición que facultara a las autoridades de reforma agraria para adquirir la propiedad al valor fijado por su dueño. Este podría pagar impuesto sobre el valor pleno de su propiedad, o bien correr el riesgo de perder capital en su venta con arreglo al valor fijado por él. Si se extremara esta propuesta, podría emplearse una determinada fracción del valor de la tierra declarado por el propietario como la renta presunta de su propiedad a los efectos de un impuesto sobre el ingreso agrícola.

Con respecto a la tributación como incentivo para mejorar el aprovechamiento de la tierra, opina que un impuesto territorial progresivo aseguraría un mejor cumplimiento de ese propósito. Deberían determinarse los incentivos para el mejoramiento de las partes agrícolas, recurriendo a los costos variables en lugar de los fijos. En vista de las condiciones reinantes en América Latina, la combinación de un impuesto territorial progresivo y de un gravamen sobre la renta agrícola presunta, aplicada independientemente del uso de la tierra, sería más efectiva como incentivo que un programa de impuestos discriminatorios.

Otra forma de tributación útil del sector agrícola sería un impuesto específico sobre el agua, que es uno de los insumos más críticos en América Latina y que se usa muchas veces inadecuadamente. Un impuesto

/progresivo sobre

progresivo sobre el agua mejoraría su distribución y su uso, y contribuiría a redistribuir las mercedes, incrementando el ingreso fiscal. Con ese impuesto se aseguraría que el costo de uso del agua sólo pudiera pagarse cuando se utilizara para cultivos de gran rendimiento. La característica progresiva del impuesto desalentaría a los terratenientes para optar por grandes gastos asegurando así su disponibilidad para los pequeños agricultores. Estos últimos no quedarían eximidos del impuesto, pero podría idearse un sistema de subsidios o créditos con el fin de ayudarles a pagar el impuesto.

El Sr. DESCARTES está de acuerdo con los objetivos perseguidos en las propuestas del Sr. Wald, pero tiene algunos reparos en lo que toca a la posibilidad y eficacia de los métodos sugeridos.

Con respecto al autoavalúo de la propiedad, no tiene ninguna objeción siempre que el propósito no sea sino una simple declaración del valor de la propiedad de que se trate. El Sr. Gregory, sin embargo, ha ido más lejos al sugerir que el gobierno debería poder adquirir esa propiedad sobre la base del valor estimado por el propietario. Se opone a esta sugestión por ser posiblemente contraria a las constituciones de algunos de los países. Además, la reforma agraria no debería basarse en la enajenación de propiedades, simplemente porque los propietarios hayan declarado valores inferiores a los reales. La reforma agraria es un instrumento del desarrollo económico y sería un error introducir complicaciones nuevas en su ejecución. La tierra puede adquirirse en forma más adecuada aplicando otros métodos, y el que se ha propuesto se podría considerar justificamente como una forma indeseable de expropiación. No se niega el derecho a la expropiación mediante una compensación adecuada a los propietarios.

Sería todavía más objetable la propuesta de permitir que las personas adquieran propiedades pagando un 25 por ciento más sobre el valor fijado por el propietario. Aunque sólo fuera aplicado como medida transitoria, tal sistema afectaría la estabilidad y productividad del sector agrícola. Sería preferible gravar la tierra según la extensión y la capacidad productiva del predio, y utilizar esa valoración para la adquisición de terrenos por el estado. Al mismo tiempo, debería hacerse un esfuerzo para perfeccionar la base de las tasaciones.

/La sugestión

La sugestión referente a la posibilidad de gravar la renta imputada de la propiedad rural es menos objetable que la autovaluación. Podría recurrirse a dicho impuesto para facilitar la tributación del sector agrícola, aunque no debería basarse la tasa tributaria sobre el valor fijado por los terratenientes.

Destaca la necesidad de una administración impositiva eficiente, sobre todo, en los países latinoamericanos, y manifiesta que esto depende en gran parte de la buena voluntad del público, buena voluntad que sólo es posible asegurar mediante la participación de la ciudadanía. Subraya que las políticas tributarias específicas sobre la agricultura deben adaptarse a las condiciones imperantes en cada país y estar en armonía con los otros impuestos. Los cambios en los impuestos agrícolas deben hacerse a la luz del sistema impositivo total.

El Sr. MOISES BEATRIZ, después de felicitar a los organizadores de la Conferencia por haber acogido en ella el estudio de la tributación del sector agrícola, manifiesta que considera fundada la importancia de este tema ya que la economía latinoamericana es predominantemente agrícola y que este sector es a un tiempo el que menos posibilidades ofrece para la buena aplicación del impuesto sobre la renta y el que reclama las mayores reformas económicas y sociales. Por estas razones el impuesto puede contribuir a una mayor productividad de la tierra y a una mejor distribución de su tenencia.

Aunque considera sugestivos los ingeniosos métodos propuestos en sus trabajos por los Srs. Wald y Gregory para obtener los efectos económicos y sociales buscados, estima que la aplicación de métodos complejos exigiría que se levantara previamente un buen catastro. Le agradaría conocer por eso los resultados obtenidos en la aplicación de las nuevas leyes impositivas agrícolas de Colombia y Chile.

El impuesto sobre la exportación constituye un medio de gravar la renta agrícola. En El Salvador, ante los problemas con que tropezaba

/la aplicación

la aplicación del impuesto sobre la renta en el caso del ingreso procedente del cultivo del café, se le sustituyó por un impuesto a la exportación del producto con cuotas progresivas ajustadas a los precios internacionales. El resultado ha sido beneficioso desde el punto de vista del rendimiento del impuesto, ya que su administración es fácil y barata y permite un control fiscal casi perfecto. Agrega el orador que para hacer más justo el impuesto de exportación del café, convendría integrarlo con el impuesto sobre la renta, permitiendo al contribuyente de este último aplicar como crédito la totalidad o una parte del impuesto de exportación correspondiente.

En cuanto a la extensión del impuesto sobre la renta a las ganancias de capital, afirma que tal medida contribuiría apreciablemente a obtener una justa distribución del sector agrícola.

El Sr. CASAS advierte que en los países latinoamericanos la producción agrícola suele ser cíclica, con todas las características consiguientes a esa condición. Por eso, no considera posible aplicar en ellos los mismos sistemas que en otros países de economía agraria más evolucionada donde contribuyen a estabilizar los precios de garantía y otras medidas. Dada la susceptibilidad de ese sector económico, hay que cuidar de que cualquier cosa que se haga no lo desanime aún más. En cuanto al sistema de reavalúo y al impuesto presuntivo, posibilidades sugeridas por el Sr. Gregory para la agricultura, se halla totalmente de acuerdo con tales ideas y en desacuerdo con la opinión sustentada al respecto por el Sr. Descartes. La ley tributaria de 1960 estableció en Colombia el avalúo facultativo de las propiedades para efecto del impuesto a las ganancias de ocasión por los propietarios agrícolas; sólo en defecto de éstos lo hace el Estado sobre bases catastrales o comerciales. Tanto el autoavalúo como el impuesto - fijado éste en el 6 por ciento anual - han sido puestos al servicio de la reforma agraria colombiana de 1960. Explica asimismo los impuestos predial y al patrimonio tal como se hallan establecidos en Colombia, y alude al descenso del valor de la tierra en dicho país, que puede atribuirse a la inseguridad reinante en determinadas zonas

/y a

y a la escasez de dinero líquido, factores que han reducido la demanda en relación con la oferta. En cuanto al impuesto progresivo sobre las aguas, expresa su discrepancia de la opinión sustentada por el Sr. Gregory.

El Sr. DARDON, refiriéndose a algunas observaciones del Sr. Wald en relación con los impuestos sobre la tierra en Guatemala, hace notar que en realidad el impuesto al valor de capital de tierra está integrado con otros impuestos que también recaen sobre la tierra. En ese caso se encuentran los impuestos sobre traslación de la misma a título gratuito (impuesto sobre herencias, legados y donaciones, que la afecta con una tasa igual en cada caso) u oneroso (impuesto sobre la compraventa y permuta). Ultimamente, con motivo de la promulgación de la ley del impuesto personal progresivo sobre la renta, se incluyó en el mismo el sector agropecuario con una rebaja del 10 por ciento en la tasa que grava la renta neta. En su opinión, esos gravámenes agotan las posibilidades impositivas del sector agropecuario. Con ellos cabe esperar que Guatemala podrá realizar en los próximos años sus programas de desarrollo económico.

En cuanto a la retasación de la propiedad rural con el fin de incrementar los ingresos fiscales, se ha tropezado con el obstáculo de la falta de mapas catastrales, aunque ya se ha avanzado algo en este punto. Para solucionar el problema de manera provisional conforme a la legislación guatemalteca, se ha adoptado el sistema de la declaración personal. Para complementarlo, se ha impuesto a las instituciones bancarias la obligación de enviar a las oficinas fiscales respectivas los reavalúos de la propiedad que sirven de base para la concesión de créditos. Aún más, antes de presentar sus declaraciones, los mismos propietarios suelen solicitar los servicios de valuadores profesionales autorizados por el Ministerio de Hacienda que reciben previamente una preparación adecuada.

/El Sr. BACA

El Sr. BACA advierte que en los países latinoamericanos son dos los problemas que, por su delicadeza, suscitan mayor interés en materia de reforma agraria, a saber: la determinación de las tierras expropiables y la fijación de su valor. Ambos tienen matices políticos y encuentran adecuada solución en las propuestas del Sr. Gregory. La experiencia de Colombia demuestra que esas propuestas son viables.

El Sr. DESAI señala que la tributación de la tierra implica objetivos sociales y políticos y que, en consecuencia, su ejecución, aunque sea posible teóricamente resulta difícil en la práctica. Algunos de los aspectos que interesan son la redistribución social de la tierra - o sea la reforma agraria propiamente dicha - en la cual el mecanismo tributario se emplea para fraccionar los latifundios en predios pequeños; la tributación de la tierra en relación con las condiciones inflacionarias en los casos en que hay plusvalía como resultado de la inflación; la curva regresiva de la oferta; la eliminación de los métodos agrícolas tradicionales a fin de mejorar la eficiencia, y la necesidad de preparar mapas catastrales.

Coincide con los puntos de vista del Sr. Gregory sobre la redistribución de la tierra. Si se frustraran las medidas de reforma agraria, debido a la oposición de los terratenientes las relativas a tributación rural fracasarían igualmente. Si lo que importa es la reforma agraria el problema debe resolverse directamente; el impuesto territorial no es el medio más eficaz para lograrla.

Recuerda que la India ha tenido considerable experiencia con los mapas catastrales pero que la experiencia de su país en materia de tributación de la tierra ha sido poco satisfactoria. El gobierno no ha podido adoptar medidas eficaces en ese campo debido al valor político de la tierra y a la fuerte oposición que le han hecho tanto los grandes como los pequeños terratenientes.

La redistribución agraria no contribuye necesariamente a la eficiencia del sector agrícola. Aunque los principales responsables del problema de los terrenos inexplotados son los latifundistas, es posible que un pequeño terrateniente sea incapaz de aumentar la productividad por falta de capital y de crédito.

/Aunque podrían

Aunque podrían obtenerse mayores ingresos fiscales gravando al pequeño propietario, esa tributación podría ser contraproducente en relación con otros aspectos de la reforma agraria, como por ejemplo los programas de desarrollo de la comunidad. Para aumentar los ingresos recaudados de los pequeños agricultores quizá sería mejor el impuesto sobre el consumo, que suscita menos objeciones políticas.

El Sr. GNAZZO cree que debería distinguirse entre productividad y distribución de la tierra. Sin embargo, se muestra contrario a la opinión del Sr. Desai, mas estima que el impuesto territorial puede contribuir en forma útil a la redistribución territorial.

En cuanto al avalúo de la propiedad rural, señala que en el Uruguay la tributación de la tierra es potestad de los gobiernos locales que, por motivos constitucionales, optan por elevar las tasas sin tocar los avalúos.

Con respecto al impuesto global sobre la renta, señala que en su país se ha establecido un régimen de determinación de la renta sobre la base de un rendimiento potencial promedio según los aforos de la propiedad que han sido actualizados matemáticamente.

En América Latina constituye un gran problema la concentración de la riqueza en el sector agrícola, generalmente en manos de sociedades anónimas compuestas por una misma familia. Podría eliminarse el peligro de la evasión tributaria por parte de esas sociedades anónimas si no se les permitiera emitir acciones al portador.

El Sr. PREST manifiesta que simpatiza con la idea de un impuesto proporcional sobre la tierra, pero cree viable la aplicación de un impuesto territorial progresivo. Si la tierra que es propiedad de una familia se divide entre sus miembros para reducir la incidencia de un impuesto progresivo sería difícil en la práctica integrar las propiedades familiares en una unidad global para los efectos fiscales, y el resultado sería la evasión mediante, por ejemplo, el establecimiento de sociedades anónimas con acciones al portador. Si las fincas familiares están ubicadas en diversas partes del país, habrá de centralizarse la administración fiscal pese a que es más fácil administrar el impuesto agrícola sobre una base regional. Al establecer la capacidad relativa de los distintos tipos de tierra, es necesario ajustar la obligación tributaria anual según algún índice de variaciones de la producción, los precios o los ingresos. Los precios relativos de los cultivos de los distintos

/predios varían

predios varían de un año a otro, y no puede suponerse por eso que se mantenga igual la capacidad tributaria relativa de esas explotaciones agrícolas. No está de acuerdo en que el impuesto sobre la tierra influya en el nivel de los gastos fijos y, por consiguiente, los procedimientos deberían basarse en la premisa de que varían. Un impuesto graduado sobre la tierra afectaría la capitalización de su dueño actual. Si la vende de inmediato se reduce su valor y no hay forma de que pueda evadir el pago del impuesto cambiando de ocupación, como podría hacerlo un industrial si se gravara su producto. Se pregunta si el Sr. Gregory mantendría que un impuesto sobre la tierra daría por resultado su mejor aprovechamiento cuando se postula que, en realidad, el gravamen no se refleja en el nivel de los gastos fijos.

Refiriéndose al uso del agua, dice que es razonable imponerle un tributo. Sin embargo, estima que ese impuesto no debe ser progresivo según la cantidad que se utilice, pues ello equivaldría a aplicar un impuesto progresivo sobre insumos como la electricidad o el transporte.

El Sr. GOODE no acepta como objetivo a largo plazo la sugerencia hecha por el Sr. Wald en la página 13 de su documento (CPF-DB-9) en el sentido de que el impuesto sobre la tierra debe integrarse con el que grava la renta personal. RAzones de equidad y de política económica exigen que esas dos formas de tributación se impongan en el sector agrícola. Refiriéndose a lo expresado por el Sr. Prest acerca de la capitalización, señala que si el impuesto sobre la tierra se refleja en su valor equivale a un impuesto único, y que si se elimina posteriormente reporta ganancias inesperadas a los terratenientes que hayan vendido la tierra después de impuesto el gravamen. En segundo término, el impuesto sobre el ingreso personal se aplica a la renta total de una persona, teniendo en cuenta sus circunstancias peculiares y con tasas progresivas según el ingreso recibido, en tanto que el impuesto sobre la tierra es impersonal y prescinde de la situación del propietario. Por este motivo, un impuesto no puede reemplazar al otro. En tercer lugar, al gravamen sobre la tierra se aplica - al menos en parte - el principio de los beneficios y representa el aporte del terrateniente para costear obras públicas de utilidad general, como las de riego o la construcción de carreteras, que benefician también a los terratenientes. Por consiguiente, no puede sustituirse por el impuesto a la renta. En todo caso, no cree que el Sr. Wald estime posible aplicar en un futuro cercano a la agricultura el impuesto a la renta personal tan eficazmente como para que pueda prescindirse del gravamen territorial.

/Coincide con

Coincide con el Sr. Prest en que el impuesto sobre la tierra no debe considerarse como un cargo fijo que no afecta a las actividades agrícolas, y cree que, en realidad, el Sr. Gregory se ha apartado un poco de esa posición al referirse en su documento (CPF-DS-3) a la posibilidad de que se desplace la actividad de un sector agrícola a otro.

No cree que la tributación progresiva sobre el uso del agua haga más eficaz su distribución, y comparte la opinión expresada sobre el particular por el Sr. Prest. Si se trata de cumplir el objetivo social de redistribuir las mercedes de agua, hay otros medios que son más eficaces. En cambio, debe cobrarse una tarifa adecuada por el riego proveniente de obras públicas

Abriga el mismo recelo que el Sr. Descartes en cuanto al autoavalúo de la tierra, porque puede resultar arbitrario y errático. Este método, si se aplica para la adquisición de tierras por parte del gobierno en virtud de un programa de reforma agraria, es más aceptable que si se permite a terceros forzar la venta sobre esa base. Sin embargo, aunque el sistema vigente no es muy bueno, sería preferible mejorarlo que recurrir a la autovaluación.

Aunque el Sr. Desai tuvo razón al manifestar que un catastro eficaz no es garantía de que el impuesto sobre la tierra también lo sea, reconoce que es una condición indispensable, y que, si se complementa con capacidad técnica,y con determinación política, puede obtenerse un impuesto eficiente sobre la tierra. En la India el régimen de tributación territorial no es quizá muy bueno, pero en todo caso es mejor que en el conjunto de América Latina. Hubo un tiempo en que ese impuesto representó en aquel país un medio eficaz para movilizar los recursos, pero debido a la presión ejercida por los terratenientes - sobre todo por los pequeños propietarios - los avalúos no pudieron mantenerse en línea con los precios, porque los dirigentes políticos temían perder el apoyo de esos agricultores, que habían abrigado la esperanza de mejorar su situación considerablemente una vez que la India lograse su independencia. Una vez que se ha levantado un buen catastro debe mantenerse al día, pues de lo contrario, cuando se haga, transcurrido un tiempo necesario, al reajuste de los valores reales, el impuesto puede experimentar un fuerte aumento y provocar gran resistencia.

Los impuestos al consumo no constituyen un medio eficiente para gravar el sector agrícola. Como en muchos países los pequeños agricultores dependen en gran medida de una economía no monetaria, y gran parte de su consumo queda al margen de los impuestos. Por otra parte, esos gravámenes tampoco pueden aplicarse con éxito a los latifundistas.

/La Sra. DE NAVARRETE

La Sra. DE NAVARRETE plantea la cuestión de las relaciones entre la redistribución de la tierra y el aumento de la productividad del sector agropecuario haciendo constar su escepticismo en cuanto a ellas. En apoyo de su opinión cita el caso de México, donde hay grandes diferencias en lo que toca a productividad entre las explotaciones agrícolas modernas, de tipo industrial, con tecnología avanzada establecidas en zonas recientemente abiertas al cultivo, que son altamente productivas, y aquellas otras en que se practica una agricultura autoconsuntiva, sin mercados, con técnicas rudimentarias. En el caso de estas últimas, es posible que las mejoras estructurales, el reavalúo y la tributación de la tierra influyan en el aumento de productividad. Por otra parte, el abandono de la tierra y las migraciones de la población hacia las ciudades son fenómenos que sin duda militan contra la productividad de la tierra, sin perjuicio de lo cual es posible que deban fomentarse en ciertos casos. También debe tenerse en cuenta que el impuesto sobre la propiedad de la tierra suele ser atribución local, mientras que al impuesto sobre la renta se atribuye competencia nacional.

El Sr. KALDOR manifiesta que a su parecer lo mismo él que el Sr. Wald han llegado cada uno por su lado a conclusiones parecidas sobre tributación agraria. Los impuestos sobre la agricultura son muy importantes en América Latina debido a tres causas. Primera, porque en los países poco desarrollados se observa una tendencia a aplicar gravámenes demasiado reducidos al sector agrícola, salvo en el caso de las grandes plantaciones que producen cultivos para la exportación, y que a veces pagan contribuciones excesivas, porque están afectas a fuertes derechos de exportación o a impuestos sobre las sociedades anónimas. No obstante, la baja tributación es regla general, sobre todo en lo concerniente a la producción de alimentos para el consumo interno. En segundo término, los impuestos agrarios pueden mejorar la productividad de la tierra y contribuir a liberar el mercado de los bienes raíces. El atraso en la agricultura se explica, entre otras cosas, porque la tierra se encuentra en poder de personas tan ricas que

/no están

no están interesadas en aprovecharlas debidamente. Como el impuesto sobre la tierra representa un cargo fijo, se muestra de acuerdo con el Sr. Goode y en desacuerdo con el Sr. Gregory. Los incentivos para mejorar la administración deben revestir la forma de presiones y no de concesiones. El impuesto sobre la tierra da como resultado un mayor cambio de propietarios y ello se traduce en que el agricultor medio sea más eficaz de lo que es actualmente. El tercer punto se refiere al hecho de que, cuando la propiedad de la tierra está tan concentrada como en la mayoría de los países latinoamericanos y en el Medio Oriente, el ingreso resultante representa un peso muerto para la comunidad si no es gravado. El consumo suntuario, basado en los grandes ingresos de las sociedades anónimas, puede considerarse en cierta medida como un premio por haber logrado que la economía produzca a través del mecanismo del mercado. Sin embargo, el terrateniente cuenta con el respaldo de la colectividad aun cuando no produzca. Estima que por ejemplo, la carga social que representan los latifundistas de Chile en proporción al producto nacional bruto, es mayor que el total de los gastos militares de los Estados Unidos en función del suyo. La única forma de explotar esos recursos parecería ser el impuesto territorial progresivo y está de acuerdo con el Sr. Goode en que el impuesto sobre la renta agrícola no es un objetivo final, ni puede reemplazar a un impuesto territorial bien administrado.

Difiere de la opinión del Sr. Prest sobre que los impuestos a la tierra no deben ni pueden ser progresivos, y señala que antiguamente se decía lo mismo del impuesto a la renta. El problema de dividir las fincas familiares podría surgir también en relación con el impuesto a la renta y puede contrarrestarse mediante la consolidación de la propiedad del marido, la esposa y los hijos menores. En general, el peligro de evasión es menor en este caso que en el del impuesto a la renta, porque son más bajas las tasas marginales.

/Concuerda con

Concuerda con el Sr. Goode en que la propuesta original del señor Harberger sobre el autoavalúo merece reparos, pero cree que si se combina con el método que él había sugerido de dejar en libertad al propietario para retener su propiedad si aumenta su avalúo sería un medio útil para obligar al propietario a elevar ese avalúo a su valor en el mercado. Incluso en ese caso el valor comercial no constituye una base tan satisfactoria para un impuesto sobre la tierra como el máximo rendimiento anual que es posible esperar si se determina con criterios objetivos. Por consiguiente, se muestra partidario de un sistema de catastro seguido de algún método para establecer la fertilidad y el rendimiento probables en relación con el rendimiento medio de la región o del país en su conjunto. El avalúo puede mantenerse al día basándose en el valor presente (o en el valor promedio de cinco años) de la producción neta agrícola por hectárea. Sin embargo, se manifiesta desde luego en favor del autoavalúo siguiendo las líneas indicadas hasta que llegue el momento - que puede retardarse mucho - de que se complete la necesaria clasificación de tierras. También apoya el que la tributación de la tierra sea responsabilidad del gobierno central y no de las autoridades locales.

Lo mismo que el Sr. Goode reconoce que los impuestos al consumo no constituyen una solución alternativa para la tributación de la tierra. Refiriéndose a lo manifestado por el Sr. Desai, señala que la India tuvo en una época un sistema eficiente de recaudaciones territoriales, pero que desgraciadamente los reavalúos quinquenales se abandonaron después del siglo XIX. En virtud de la nueva Constitución los impuestos sobre la tierra competen a los estados en que es muy fuerte la presión política de los intereses de los terratenientes. Está de acuerdo con los señores Goode y Prest en que no se justifica la existencia de un impuesto progresivo sobre el uso del agua, independiente de un gravamen progresivo sobre el valor de las explotaciones agrícolas.

La aplicación de un impuesto progresivo sobre la tierra, teniendo en cuenta su probable rendimiento, repercutiría en el ingreso pero no tendría efectos sustitutivos. Por ese motivo, representaría un gran incentivo para ganar más dinero. Se reduciría el valor de la tierra y los latifundistas venderían parte de sus propiedades a fin de quedar un tramo de imposición más restringido. Habría un mercado libre de tierra, lo que permitiría relacionar mejor la oferta de usuarios eficientes con la distribución de la propiedad o su control.

/El Sr. MONTERROSO

El Sr. MONTERROSO, aunque en términos generales se encuentra de acuerdo con la posición de los diversos oradores, tiene algunas reservas que exponer. Así, en su opinión, no debe abusarse de los impuestos a la agricultura a través de impuestos a la exportación en los países insuficientemente desarrollados. Cita en apoyo de tal aserto el caso de los exportadores de café de Guatemala, cuya presión obligó a reducir el impuesto a la exportación cuando descendieron los precios internacionales del producto. También cree que en los países poco desarrollados podría dar buenos rendimientos - y contribuir además a evitar la desigualdad en la posesión de la tierra - el impuesto sobre la plusvalía, como lo prueba la experiencia de Colombia. Asimismo es importante y de fácil aplicación el impuesto sobre herencias, legados y donaciones en cuanto redunda en forma indirecta sobre la agricultura por la concentración de la propiedad raíz, y cree que hasta convendría aumentarlo. Los impuestos a la producción se están aplicando en Guatemala sobre base municipal, lo que puede dar lugar a arbitrariedades. Sin embargo, bien organizado, el sistema evitaría la evasión.

El Sr. DESCARTES, respondiendo a las observaciones formuladas por los diversos oradores durante el debate, coincide con ellos en reconocer la importancia de utilizar bien la tributación sobre la propiedad raíz. Subraya que debe extenderse a la propiedad urbana. Como los Sres. Moisés Beatriz y Monterroso, cree que no deben ser exagerados los impuestos a la exportación. Lo mismo opina en cuanto a los impuestos a la producción y señala los peligros de imponerlos a un nivel local. Se muestra de acuerdo con las observaciones del Sr. Casas sobre los efectos cíclicos de la agricultura, en sus objeciones contra el impuesto progresivo sobre el agua y en admitir la indudable influencia del avalúo en otros impuestos, aparte los agrícolas.

Como el Sr. Desai, opina que el catastro, por sí solo, no mejora el rendimiento del impuesto sobre la tierra, salvo si se mantiene al día. Con todo, lo considera muy importante. Hay que reconocer asimismo al Sr. Desai el mérito de haber suscitado el problema de la productividad de la agricultura en relación con la reforma agraria, problema al que también ha aludido la Sra. de Navarrete. Coincide con ellos en que ciertas zonas se prestan mejor al cultivo en grandes explotaciones. Sin embargo, habría que adoptar las medidas necesarias para romper el poder social a que da lugar la concentración de la propiedad.

/Es a

Es a su juicio indudable el efecto estimulante que el nivel contributivo ejerce sobre la productividad, como han sostenido los Sres. Gnazzo, Kaldor y Goode. La posición del Sr. Prest, quien preferiría un sistema contributivo basado en el impuesto proporcional a la tierra, complementado con el impuesto personal a la renta, le parece que lo mejor es que se use según lo indiquen las condiciones del país en que se aplicase.

A pesar del parecer de los Sres. Casas y Baca, sigue siendo contrario al autoavalúo. No cree que éste pueda contribuir a facilitar la implementación de la reforma agraria ni a disminuir la oposición política que siempre suscita cualquier modificación en el régimen de tenencia de la tierra. Antes al contrario, la autovaluación puede prestarse a manipulaciones que aumentarían su carácter objetable y suscitar oposiciones muy fuertes.

Coincide con la Sra. de Navarrete en que no hay correlación necesaria entre la productividad y la reforma agraria. Señala la importancia que para la imposición tributaria tiene la diferencia entre la agricultura comercial y la agricultura de subsistencia. La primera puede gravarse en la misma forma que en los países más adelantados. Es probable que la aportación del sector moderno de la agricultura al producto bruto sea mayor y que se pueda gravar eficazmente, pero cree que no se debe abusar de este sector. También se halla de acuerdo con la Sra. de Navarrete en reconocer la importancia de las diferencias de jurisdicción pues estima que debe estimularse la autonomía local.

Finalmente, manifiesta su coincidencia con gran parte de las observaciones del Sr. Kaldor, y dice que por su formación y experiencia, está en total acuerdo con la exposición del Sr. Goode.

El Sr. GREGORY manifiesta que en su documento se limitó a señalar cómo pueden complementarse la reforma fiscal en la agricultura y la reforma agraria. Cuando un reducido número de agricultores produce el grueso de la renta agrícola, el impuesto debe estar dirigido hacia los latifundistas y los grandes productores. Los elementos concretos del programa fiscal deben corresponder a las necesidades de cada país, pero algunos principios básicos de la tributación agrícola tienen una validez general. Su sugerencia sobre el autoavalúo de la tierra ha merecido críticas en el sentido de que la redistribución territorial se efectúe en virtud de programas de reforma agraria y de que no debe concentrarse en la tierra que haya sido subvaluada por sus propietarios. Sin embargo, la adquisición no debe limitarse a esa tierra subvaluada, sino que debe ser objetiva y no excluir a la tierra de alto valor. Se muestra

/en desacuerdo

en desacuerdo con otros oradores, sobre todo en lo que atañe al factor-tiempo. ¿Cuál sería el plazo mínimo para comenzar a gravar el excedente que van acumulando los grandes productores agrícolas? Si el avalúo se basa en el catastro y en evaluaciones de la capacidad productiva, resulta difícil imaginar cómo podrían adoptarse medidas fiscales en los dos o tres años próximos. La única solución es el autoavalúo y el establecimiento de garantías contra la subvaluación y las grandes pérdidas de capital que pueden registrarse.

Conviene en que los impuestos al consumo no proporcionan una fuente importante de tributación agrícola. Con respecto al impuesto sobre la renta presunta, confía más en el autoavalúo que se efectúa para gravar la propiedad que en los cálculos de producción basados en las prácticas usuales y los rendimientos medios. Este último método requiere personal calificado y estadísticas de que no se dispone, en tanto que con el empleo de un múltiplo o factor de un valor ya estimado podrían darse los primeros pasos en la aplicación de este impuesto. La posibilidad de que la obligación tributaria sea superior al ingreso agrícola no impide la imposición de un gravámen sobre la renta presunta, pues así se lograría aumentar el esfuerzo productivo. Agrega que el autoavalúo tiene la virtud sobre otros sistemas de depender en menor medida de la administración fiscal y sus funcionarios.

La causa principal para establecer una diferencia entre los gastos fijos y los gastos variables reside en que, cuando los primeros son elevados constituyen un incentivo indudable para que las empresas inicien o suspendan sus actividades. En cuanto a las empresas, reconoce que hace falta algo más que una simple elección. Deben elegirse también las prácticas y la calidad y cantidad de los insumos. En esas preferencias marginales de la buena o mala administración no influyen los gastos fijos.

Está de acuerdo en que la progresividad de un impuesto sobre el agua puede mermar su efecto distributivo, pero en América Latina la distribución del riesgo tiende a conformarse con el régimen de propiedad, y, en caso de no existir un impuesto eficaz sobre el insumo aludido, es

/imposible la

imposible la redistribución. No cree que el principio social esté en conflicto con un criterio de eficiencia, puesto que el pequeño agricultor - que no tendría derecho al agua si el impuesto no fuera progresivo - tendría que usarlo con la misma eficiencia que el terrateniente. Como el agua es un recurso escaso, no tiene la misma categoría que los abonos o la electricidad. Además, la distribución del agua debe hacerse no sólo de acuerdo con su uso sino también con el criterio de los propietarios que la controlan.

Con respecto a un impuesto progresivo sobre la tierra, opina que deben aplicarse las tasas más elevadas a los predios más grandes ya sean unidades de propiedad o de administración, cualesquiera que fuese el más extenso.

Para terminar, señala que muchas de las dificultades prácticas que ofrece el avalúo de la tierra en lo concerniente al catastro, a los ajustes a los índices de precios, etc., se subsanarían automáticamente con el sistema de autoavalúo. Además, ese sistema es conveniente a la política fiscal que se aplica a los distintos tipos de agricultura en los diversos países y a la relación que hay en diversas zonas entre la producción y el valor de la tierra. Asímismo, aliviaría el peso de la carga tributaria que recae sobre las zonas agrícolas que cuentan con pocos recursos y cuyo nivel de producción es bajo.

Se levanta la sesión a las 13.15 horas

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA DUODECIMA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el miércoles 12 de diciembre de 1962 a las 16.05 horas

Presidente: Sr. MENDIVE

CONTENIDO:

- Problemas fiscales de un mercado común

PROBLEMAS FISCALES DE UN MERCADO COMUN

El Sr. COSCIANI explica que su trabajo se ha basado principalmente en la experiencia europea en materia de integración económica y por lo tanto posiblemente no sean aplicables todos sus enfoques a la situación latinoamericana. Hubiera sido su deseo ampliar la parte relativa a América Latina pero no contó con suficientes documentos estadísticos y legislativos sobre los sistemas fiscales. Por eso se congratula de que los señores Baca y Cazal amplíen las informaciones sobre la Zona Latinoamericana de Libre Comercio y el sistema de integración de Centroamérica.

En lo que toca a los problemas fiscales que inciden en la creación de un mercado común, señala que no debe caerse en el error de darles excesiva importancia y sobre todo no dar por sentado de que puedan ser causa de distorsiones sin comprobar de que éstas realmente existen.

En su trabajo definió dos casos límites de integración económica, que son la unión aduanera y el mercado común. La primera es esencialmente una unión comercial entre varios países que permanecen soberanos e independientes en su política económica. En cambio el mercado común supone un vínculo económico más intenso y la unificación de la política monetaria, crediticia, económica y social de los países y una estructura jurídica más directamente susceptible de influir sobre la producción y sobre el intercambio. Los principios fundamentales de la unión aduanera se concretan en a) prohibición de discriminaciones fiscales; b) prohibición de constituir zonas de refugio fiscal; c) coordinación de la política fiscal para el desarrollo y d) problema de la doble imposición. En cuanto a este último aspecto, señala la conveniencia de las convenciones multilaterales como las formuladas en México y Londres y la que está perfeccionando la Organización para la Cooperación Económica Europea.

Las limitaciones para legislar en materia fiscal en la unión aduanera se refieren a los principios de la imposición en el país de destino en que hay que considerar distintos métodos como la exención a la salida, el reembolso del impuesto y el derecho de compensación. La unión aduanera supone abolir las fronteras económicas, es decir aquéllas que tienen por finalidad la protección económica, conservando las fronteras fiscales.

/En lo

En lo que se refiere a las limitaciones al principio de la imposición en el país de destino, hay que señalar en primer lugar el planteamiento de los impuestos indirectos. Para calcular los reembolsos y compensaciones correspondientes por la incidencia legal de los impuestos sobre el producto importado, se emplea normalmente un sistema de medias aproximadas, que significan desviaciones a menudo no eliminables y difíciles de identificar. La solución más sencilla sería transformar todos los impuestos múltiples en un sólo gravamen al consumo final o podría incluso llegarse a introducir el impuesto sobre el valor agregado. La mayor dificultad estriba en que los sistemas fiscales no son iguales.

El mercado común corresponde en su expresión final a un mercado interno y por lo tanto no sólo debe haber completa libertad de movimiento de mercancías y servicios sino también de los factores de producción. Aquí se aplica el principio de la imposición en el país de origen pues se propende a la supresión de las fronteras fiscales. Para ello es preciso armonizar los sistemas fiscales de los distintos países y se llega a una expresión última con el establecimiento de un fondo federal.

Con respecto a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio opina que el problema fiscal no tiene todavía mucha importancia, pero que sí la tiene en la integración económica centroamericana, y ello porque ésta va camino de una integración muy intensa. Sería conveniente formar un grupo de expertos para el estudio de este problema.

El PRESIDENTE explica que los señores Cazal y Baca, que comentan el trabajo del Sr. Cosciani no han sido elegidos en su capacidad personal sino como representantes de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio el uno y del Tratado General de Integración Económica Centroamericana el otro.

El Sr.CAZAL expresa que no critica la posición adoptada por el Sr. Cosciani de que la unión aduanera y el mercado común constituyen casos límites, pero que a su juicio la definición del Sr. Cosciani de unión aduanera y mercado común se refiere a Europa y no coincide con la de otras zonas del mundo. (Véase CPF-DB-7/Add.2).

Aunque es muy posible que en otras zonas del mundo no se planteen problemas de política fiscal, en América Latina sí se plantean porque hay muchos países cuyos ingresos fiscales dependen por ejemplo de impuestos aduaneros y

/cuando se

cuando se llega al acuerdo entre los distintos países de incluir un producto que aporta ingresos fiscales en la lista común de desgravamen, los países tienen que sustituir esa fuente de recaudación por otra. Por ese motivo, se plantea en América Latina un auténtico problema de política fiscal aun en la etapa primera de negociación de producto por producto.

El Tratado de Montevideo, al constituir la Zona de Libre Comercio, tiene como punto de partida la liberalización progresiva del intercambio actual, mediante un régimen de desgravación progresivo, y aumentar el número de productos intercambiados.

Como América Latina no tiene experiencia previa en materia de integración, se ha procedido a estudiar los problemas que podrían presentarse, y tratar de encontrar una solución antes de adoptar cualquiera medida. A ese respecto, considera que son muy interesantes las observaciones del Sr. Cosciani sobre algunos problemas fiscales que han surgido en Europa, donde hubo mucha experiencia previa de integración, porque América Latina puede aprovechar esas lecciones y evitar caer en los mismos errores. Sobre la base de lo insinuado por el Sr. Cosciani en cuanto al establecimiento de un fondo federal, llega a la conclusión de que con la integración política, se solucionarían la mayor parte de las dificultades, y ello conduciría a definir un principio que cabría enunciar afirmando que la intensidad de los problemas están en razón inversa con la intensidad de integración.

Como en la actualidad todos los países de América Latina están reestructurando su política fiscal, y además están empeñados en lograr la integración económica, sería muy conveniente tener en cuenta los problemas fiscales futuros, sobre todo porque muchos de ellos surgen de la diversidad de estructuras fiscales, y resolverlos anticipadamente, tratando de uniformar dichas estructuras.

El Sr. BACA explica los antecedentes del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y los principios que lo informan. (Véase CPF-DB-7/Add.1).

Refiriéndose a las zonas de refugio fiscal, manifiesta que el problema no existe por ahora en Centroamérica, así como tampoco el de la doble imposición, porque los sistemas de tributación directa son muy similares y porque el impuesto a los títulos al portador, que presentan las mayores posibilidades de

/evasión, se

evasión, se cobran al nivel de las sociedades a la misma tasa que el impuesto sobre la renta personal. Esta solución no es enteramente satisfactoria pues discrimina en contra de la empresa grande, que es justamente la que se desea fomentar.

En Centroamérica se aplica siempre el principio de la tributación en el país de destino, pues se considera que es más equitativo, sobre todo porque hay países con menor grado de desarrollo que otros, y no sería justo que el país menos desarrollado no percibiera un ingreso fiscal por los servicios que el Estado presta para la protección de las propiedades y el desarrollo de las empresas pertenecientes a extrajeros.

Los problemas fiscales no parecen en general de muy difícil solución en Centroamérica porque sus sistemas son muy parecidos.

En respuesta a la observación final del Sr. Cosciani manifiesta que ya se ha decidido en Centroamérica formar un grupo de expertos para estudiar estos problemas y seguramente se pedirá la asistencia del Programa Conjunto de Tributación.

El Sr. PIEDRABUENA se refiere al Tratado de Montevideo. Su preámbulo parece indicar que se encarará muy pronto la integración pero los Artículos mismos a menudo son demasiado vagos en su fraseología y no prevén ciertos aspectos de la política fiscal susceptibles de causar dificultades en el futuro y que, según señalara el Sr. Cazal, revisten suma importancia.

Una de las primeras lagunas en el Tratado es la ausencia de medidas para racionalizar o limitar el uso de incentivos en los países latinoamericanos con el propósito de atraer capitales extranjeros. No se hace mención alguna de los problemas de la doble tributación ni hay tampoco alguna declaración explícita acerca de si los países tienen un derecho unilateral a eximir exportaciones del pago de derechos. La cuestión de los subsidios fiscales ha quedado sin dilucidar y no se ha tratado de resolver los problemas de la devaluación monetaria. Finalmente, se ha prestado insuficiente atención a la carga que representan los aportes de previsión social para las empresas y los contribuyentes individuales, que representa una alta proporción en el producto nacional bruto.

El Sr. JARACH opina que el asunto de los refugios fiscales cobra gran importancia en relación con una unidad aduanera o mercado común. Sería

/contraproducente si

contraproducente si se lograra la integración económica a costa de la desintegración fiscal. El Sr. Baca ha manifestado que el problema no tiene grandes repercusiones en América Latina en lo que respecta a las sociedades anónimas. Pero es evidente que aunque se graven los dividendos al nivel de las sociedades se ofrece una vía de escape al haber posiblemente una tenencia ficticia de carteras y poder el accionista eludir el impuesto a la renta personal. Habría que armonizar los sistemas de gravámenes a las sociedades anónimas con los que se aplican a las personas físicas. Una solución posible sería mantener un nivel relativamente alto de imposición a las sociedades pero dar al accionista la opción de tratamiento de la parte que le corresponde en las utilidades con sujeción al impuesto sobre su renta personal, dándole un crédito por el gravamen que haya pagado la sociedad.

El Sr. MENDEZ apoya lo expuesto por el Sr. Cazal en relación con los vacíos de que adolece el Tratado de Montevideo en relación con el tratamiento de los problemas fiscales, que acaba de indicar el Sr. Piedrabuena.

La zona de libre comercio creada por el Tratado de Montevideo debe considerarse como un primer paso hacia una integración más completa. Como el proceso de avance se considera inminente, habría que estudiar sin demora los problemas que podrían surgir, a fin de no detener las etapas futuras de integración. No pensar de inmediato en esos problemas y su solución sería tan grave como no pensar en la organización de un sistema de pagos que asegurara un equilibrio racional en el plano multilateral de la zona.

Como la Zona de Libre Comercio ya está experimentando problemas fiscales en su etapa actual, es necesario, evidentemente, que los estados signatarios adopten las medidas para llenar los vacíos del Tratado de Montevideo, ya sea a través de un comité permanente o de resoluciones adoptadas en las conferencias celebradas anualmente que podrían incorporarse posteriormente en el Tratado. De otro modo se corre el peligro de que determinadas prácticas discriminatorias o determinadas manipulaciones en los campos cambiario, fiscal, monetario desvirtuarán las concesiones negociadas a través del Tratado.

/El Sr. MATUS

El Sr. MATUS considera que el análisis de los problemas fiscales presenta dos grandes aspectos en relación con el mercado común y si bien es cierto que uno de ellos - cómo perfeccionar los mecanismos fiscales para la integración económica - ha sido suficientemente dilucidado, no lo es menos que el otro, que dice relación con la conciliación en el uso de los mecanismos fiscales para adelantar tanto las aspiraciones de integración económica como las de planificación, no ha merecido atención suficiente. En efecto, la operación de un mercado común o unión aduanera exige el abandono de ciertos instrumentos que han sido aplicados por los planificadores por su posible efecto discriminatorio sobre el intercambio.

Por otro lado, mucho se teme que en sus primeros tiempos la Zona de Libre Comercio redunde en una distribución aún más negativa del ingreso, pues habrá tendencia a invertir en el perfeccionamiento tecnológico de las industrias existentes. Al mismo tiempo habrá una política de precios conducente a mejorar las condiciones de competencia. Si se tiene en cuenta la estructura política y social, esa competencia con toda probabilidad no se va a traducir en América Latina en una reducción de las utilidades de los empresarios, sino que actuará en la política de salarios. Este fenómeno se compensaría si el mercado común fomentara la creación de nuevas industrias, lo que no ocurrirá en los primeros años.

Opina igual que el Sr. Piedrabuena que las contribuciones de seguro social plantean un grave problema en este contexto y posiblemente el mercado común podría frenar la amplitud de estos sistemas, con lo cual también se ayudaría a mantener la actual mala distribución del ingreso.

El Sr. CAZAL aclara que no ha tocado los puntos planteados por los señores Piedrabuena y Matus porque se ha ceñido estrictamente al punto en debate, y considera que aquellos temas no son estrictamente fiscales. Coincide con el Sr. Piedrabuena en que los considerandos del Tratado de Montevideo hablan de objetivos finales y que la parte resolutiva es mucho más cautelosa sin llegar a normas definitorias. No hay que olvidar que el Tratado de Montevideo no describe sólo una realidad, sino que además esboza un programa de realizaciones. A medida que éstas se vayan cumpliendo se

/irán resolviendo

irán resolviendo los distintos problemas. Así por ejemplo, no se decide en el Tratado de Montevideo sobre la preservación de las concesiones y los problemas de discriminación a que pudiera dar lugar. Sin embargo, en la última reunión de la ALALC se tomó ya un acuerdo concreto sobre esta materia. Se irá adelantando progresivamente hasta llenar todos los aspectos que presenta la aplicación del Tratado.

En cuanto a las observaciones del Sr. Matus no ve qué limitaciones en el uso de los instrumentos fiscales para la planificación pueda implicar la creación de una Zona de Libre Comercio. Por el contrario, la planificación es también una de las preocupaciones de la ALALC y en el primer trimestre de 1963 se ha citado ya a una reunión de planificadores para discutir estos asuntos. El problema en América Latina no es tanto de una falta de coordinación en el uso de los instrumentos fiscales para la integración y planificación económicas cuanto la falta de planificación incluso en países de gran peso en la región.

El Sr. MOISES le pregunta al Sr. Cosciani en qué forma se han resuelto en el Tratado de la Comunidad Económica Europea los problemas a que darían origen los monopolios estatales. Por ejemplo, en un determinado país, un monopolio estatal podría tratar de eliminar la competencia gravando con un impuesto indirecto el artículo producido dentro del país o fuera del país y cotizar precios más bajos que la competencia.

El Sr. NAHARRO se refiere a la armonización de la tributación indirecta para fines de integración económica, y la considera un problema grave que podría provocar grandes dificultades en Europa en el futuro inmediato y que debe ser considerado de inmediato por los países de América Latina. Las ventajas y desventajas teóricas de la armonización han sido tratadas en detalle por el Sr. Cosciani, pero lo que solicita de él es su opinión personal sobre los problemas prácticos de esa naturaleza con que ha tenido que enfrentarse la Comunidad Económica Europea y las posibilidades de resolverlos en el futuro, pues no ignora lo cerca que ha seguido estas cuestiones.

El Sr. MONTERROSO hace referencia a la planificación monetaria en el mercado centroamericano. Una de las instituciones creadas con ese fin es el Banco Centroamericano de Integración, de la que son miembros

/los cinco

los cinco países signatarios del Tratado. El Banco interviene activamente en la tarea de planificación ya que, antes de otorgar créditos para nuevas industrias, carreteras, etc., primeramente determina si el uso que se hará de los fondos contribuirá al proceso de integración.

Otra institución establecida para este fin es la Cámara de Compensación Centroamericana, con sede en Tegucigalpa, que ha creado una moneda de cuenta - el "peso centroamericano" - equivalente al valor del dólar en una fecha determinada, para evitar así los peligros de una desvalorización monetaria en cualquiera de los países miembros.

Por este motivo, el sistema centroamericano es más avanzado que la ALALC, ya que está tomando ahora medidas concretas con miras al futuro.

El Sr. COSCIANI manifiesta que en relación a lo expresado por el Sr. Cazal de que la definición de mercado común y unión aduanera que se aplica en Europa es diferente de la que se aplica en América Latina, sólo ha planteado dos casos extremos a fin de simplificar el análisis y que cada tratado aprobado pone en vigor uniones que pueden parecerse más o menos a otras.

En relación con el problema de la reforma de la estructura fiscal, opina que hay que aplicar reformas a corto plazo y a largo plazo. Las primeras se refieren a las modificaciones destinadas a lograr la unión aduanera. En cuanto a las segundas, que permiten establecer el mercado común, aconseja proceder con cautela para evitar fracasos.

Está de acuerdo con el Sr. Cazal en que a mayor integración, es más fácil resolver el problema fiscal y que podría pasarse finalmente de la integración económica a la integración política.

Refiriéndose a lo planteado por el Sr. Baca de que es más justo gravar los productos en el país de origen que en el de destino, porque se puede considerar a los impuestos como el precio de los servicios públicos de que goza la empresa, y por lo tanto debe percibir el impuesto el estado que los proporciona, indica que a su juicio el gravamen debe aplicarse en el país en que se origina el producto, como lo señaló en su trabajo, estableciendo las compensaciones necesarias, porque así se logra una imposición uniforme al mercado consumidor. Sin embargo, el principio no es válido cuando se trata del intercambio entre países industriales y agrícolas.

/Basándose en

Basándose en lo que dijo el Sr. Piedrabuena con respecto a los vacíos del Tratado de Montevideo, le parece que se trata más bien de un tratado de intercambio comercial que otra cosa. Además está de acuerdo en que debe existir un organismo superior encargado de la regulación.

En cuanto al seguro social considera que no se pueden establecer reembolsos, y que es gravamen que no se puede calcular. En Europa no se hace, pero sería un problema que habría que considerar si el Reino Unido entrara al mercado común, pues su costo es de cargo del presupuesto público.

A su juicio, el problema de los impuestos específicos al consumo es insoluble, porque la estructura económica de los países es diferente y al pretender armonizar artículos gravados y tasas aplicadas se pone en peligro el financiamiento del presupuesto.

En relación con problemas planteados por el Sr. Naharro sobre la armonización de los impuestos indirectos, opina que se podrían eliminar los llamados impuestos de cascada, y que cada país estableciera el impuesto general que le pareciera más conveniente (valor agregado u otro) y se admitiera la exoneración.

Contestando a la pregunta del Sr. Monterroso sobre la forma de resolver el problema de los monopolios dentro de un mercado común, dice que una vez establecido el mercado común no se permite la formación de nuevos monopolios y que en cuanto a los monopolios fiscales se separa la renta fiscal de la comercial.

Se levanta la sesión a las 7.10 horas

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA DECIMOTERCERA SESION

celebrada en Santiago de Chile

el jueves 13 de diciembre de 1962 a las 10.20 horas

Presidente: Sr. MAGAÑA

Contenido: Debate general: Informe provisional de la Conferencia sobre política fiscal. (Documento de Sala de Conferencias No.3).

DEBATE GENERAL: INFORME PROVISIONAL DE LA CONFERENCIA SOBRE POLITICA FISCAL

El PRESIDENTE lee una declaración del Sr. Victor L. Urquidi, participante de la Conferencia, que se vio obligado a abandonar Santiago el día anterior por razones de trabajo. El Sr. Urquidi considera que la misión de los expertos reunidos no ha consistido en especular sobre nuevas formas de tributación más o menos ingeniosas e interesantes, sino en tratar de dar a la política fiscal, dentro del marco de las instituciones políticas y sociales en que vivimos, orientaciones que permitan antes que nada aumentar los recursos a disposición del estado necesarios para dar en el menor plazo posible un impulso mayor a los programas de desarrollo económico. Un examen crítico de los sistemas tributarios latinoamericanos revela grandes deficiencias y en muchos casos pudiera tentar a experimentar en estos países técnicas fiscales que se han propuesto en diversas partes del mundo. Opina que sin dejar de estudiar nuevas posibilidades, fundamentalmente el camino a seguir es mejorar los sistemas ya conocidos, crear mejores estructuras fiscales y asegurar una administración más eficaz, para que los muchos obstáculos que se oponen a las reformas puedan ser vencidos por medio del consentimiento y con la más amplia comprensión de las finalidades que se persiguen.

Estima que la Conferencia ha puesto de manifiesto que existen en la mayor parte de América Latina los elementos necesarios para una buena política tributaria orientada hacia el desarrollo económico, y que cada día hay mayor conciencia de que la política fiscal como un todo - de la cual forma parte la tributaria - no es a su vez sino un aspecto de la planeación del desarrollo. Se conciben los impuestos en términos de su función en los planes de desarrollo, que implican modificar continuamente la estructura de la demanda y la estructura de la oferta sin seguir necesariamente las indicaciones dadas por las fuerzas libres del mercado. De este modo, muchos de los criterios que hasta ahora han prevalecido en los países más desarrollados sobre política fiscal y en particular sobre la mejor forma de combinar los distintos impuestos tendrán que revisarse y ser objeto de adaptación continua.

/Para ello

Para ello considera necesario seguir teniendo discusiones como las de esta Conferencia, con la participación de expertos de diferentes partes del mundo y de funcionarios y expertos latinoamericanos. En alguna etapa futura convendría asimismo tener una reunión conjunta de expertos fiscales con especialistas y funcionarios encargados de la administración tributaria, y habrá necesidad además de dar fuerte impulso a la investigación empírica en materia fiscal en los países latinoamericanos y en los organismos regionales, entre ellos la OEA, la CEPAL, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el BID.

Señala por último que, si bien la reforma tributaria es un instrumento muy poderoso para ayudar en la transformación económica y social a que está comprometida América Latina en los acuerdos de Punta del Este, debería tenerse una adecuada perspectiva del alcance de la política fiscal. No se está en la alternativa de hacer una reforma tributaria radical e inmediata o caer en una gran catástrofe económica y social. Son muchos más los elementos que están actuando en pro del cambio de estructura que implica el desarrollo económico y que requiere el mejoramiento de las condiciones sociales. Fijados los objetivos, la política fiscal puede dirigirse gradualmente y de manera firme, en conjunción con otras medidas, hacia el logro de los mismos sin que pese sobre ella toda la responsabilidad. Por lo demás, no sería una actitud responsable, pretender que la lentitud con que a veces se tienen que adoptar y poner en práctica algunas reformas signifique ningún debilitamiento de los propósitos firmes de progreso y de justicia social que animan hoy día a los gobiernos latinoamericanos y que tienen el más amplio respaldo de parte de expertos reunidos.

Hablando en calidad de tal, el Presidente explica que en el informe provisional presentado a la Conferencia (Documento de Sala de Conferencias No.3) se pretende captar la opinión de los participantes con respecto a los problemas discutidos, esperándose que las recomendaciones sean de utilidad para los países de América Latina. Los comentarios formulados durante el debate general del informe provisional obligarán a revisar algunas de las afirmaciones del informe provisional y modificarlas conforme a ello. Los participantes

/deberían tener

deberían tener presente que esta reunión se ha celebrado dentro del marco de las conclusiones de la Conferencia de Punta del Este en relación con los objetivos económicos y sociales de los países de América Latina. La importancia que se le ha dado en el informe a ciertas recomendaciones reflejan los lineamientos establecidos en la reunión de Montevideo.

El Sr. PAZOS considera que es muy importante el cuadro presentado por el Sr. Pinto sobre la distribución social de los instrumentos tributarios (véase la nota adicional al documento CPF/SR.8). Sugiere que se modifique la forma en que se descompone el porcentaje de la población activa indicado por el Sr. Pinto (5 por ciento para el nivel superior de ingresos, 35 por ciento para el nivel de ingresos medios y 60 por ciento para el nivel inferior) y se establezca un 15 o 20 por ciento para los grupos de ingresos medios y 75 por ciento para los grupos de ingresos inferiores. Considera que en esta forma se reflejaría mejor la situación real. También sugiere que la carga tributaria indicada para los grupos de ingresos respectivos constituye el objetivo conveniente. En la actualidad el grupo de ingresos superiores soporta solamente el 33 por ciento de la carga tributaria y los grupos de ingresos inferiores el 60 por ciento.

El Sr. WEISSEMAN pone de relieve la necesidad de relacionar la reforma tributaria con el desarrollo económico y social de carácter general, y está de acuerdo en que no hay una línea divisoria entre la estructura legal y las técnicas administrativas en materia de tributación. En el informe debería ponerse de relieve cuan importante es que los países se esfuercen por progresar en el terreno de la política fiscal dentro del marco de su estructura legal.

El Sr. NAHARRO advierte que, sin desconocer el esfuerzo que ha debido suponer la redacción del proyecto de informe, se hace necesario recurrir a lo que parlamentariamente se conoce como "comisión de estilo" para corregir no sólo algunos defectos formales que se observan en él, sino incluso ciertas incorrecciones conceptuales.

Así, acerca de la última parte del párrafo 1, debe observarse que sobre la inversión y el consumo privado influye toda la acción estatal y en especial ciertas formas de esta acción que tienen campos definidos y aceptados, como

/la política

la política monetaria, la laboral, la industrial, etc. Incluso admitiendo el amplio concepto de política fiscal propuesto por el Sr. Urquidi, cree indispensable intentar una demarcación de límites, pues su concepto adolecía de esta inseguridad de fronteras. El peligro de la redacción propuesta consiste en que no se trata propiamente de un concepto, sino de una enumeración. La solución podría estar en vincular los instrumentos propiamente fiscales (ingresos y gastos) a los otros, intercalando las palabras "a través de ellos" antes de la referencia al consumo y la inversión privada.

En la primera parte del párrafo 3 se atribuye primordialmente a la falta de gravámenes efectivos sobre las clases pudientes la insuficiencia de los ingresos fiscales. Esto sólo es parcialmente cierto, porque la insuficiencia se debe también a los defectos de la administración tributaria, pero aunque lo fuera le parece impolítico señalar en esos términos a una clase social que al fin y al cabo forma parte de la ciudadanía con el mismo título que las demás. Sugiere por eso que se mencionen también los defectos administrativos, y que se diga "una de las causas" u "otra de las causas", etc.

Con respecto a la última parte del párrafo 7, le parece que estaría mejor situada en otro lugar porque se refiere a un espinoso tema, el del impuesto sobre el valor agregado, en que no se ha manifestado suficientemente la opinión de los asistentes a esta Conferencia. Sería prudente, en todo caso, eliminar de él todo lo que contiene de amenaza potencial para los contribuyentes al describir el posible aprovechamiento fiscal de los datos declarados.

Al final del párrafo 12, quizás convendría añadir "y premia a veces la ineficiencia" de las empresas con escasos rendimientos por falta de organización, etc., es decir, el extremo contrario a las economías de escala.

En el párrafo 15 (primera línea de la página 8) se ha deslizado una evidente errata: "momento significativo", palabras que deben ser sustituidas por "aumento significativo".

Para terminar, lamenta que, salvo la insuficiente alusión del párrafo 12, nada se haya recogido en el proyecto de informe acerca de la importante función de los impuestos en cuanto a incentivos.

/El Sr. PREST

El Sr. PREST manifiesta que un economista no debe transigir en su asesoramiento técnico por causas políticas u otros motivos. Un economista puede trabajar en tres niveles: analizar los efectos de diferentes impuestos sobre los precios, la producción o la formación de capital, etc.; aconsejar a un gobierno que si desea seguir una política determinada, debe aplicar uno o varios impuestos especiales o indicarle a un gobierno que debe modificar la distribución del ingreso, señalando como puede hacerlo a través de la tributación. En los dos primeros casos se requieren estadísticas pormenorizadas y el tercero supone consideraciones políticas. Estima que como no se han presentado informaciones estadísticas en esta Conferencia no es posible expresar puntos de vista precisos sobre qué debe hacerse. Estudiar las repercusiones de un impuesto es bien distinto a recomendarle a un gobierno que lo adopte, especialmente cuando se trata de veinte gobiernos distintos.

En relación con el informe provisional, se opone decididamente a los seis primeros párrafos. La primera frase del punto 2 parece dar a entender que el aumento de los ingresos públicos debe preceder a otros cambios políticos y sociales, y a la luz de los fines declarados de la Conferencia, parece ser una afirmación de carácter muy general e incluso algo arrogante. En el párrafo siguiente, cuando se dice que el aumento de los ingresos permitirá a los países gastar más con fines de desarrollo, debe dejarse en claro, que en realidad los gobiernos podrán gastar más con esos fines; ello implica expresar un juicio de carácter político que no viene al caso en el informe de esta Conferencia. Posteriormente se sugiere en el informe provisional que los cuantiosos deficit que arrojan las cuentas públicas agravan la desigualdad de la distribución del ingreso y la riqueza aunque no se han presentado en la Conferencia pruebas en abono de este punto de vista. También hay otras afirmaciones que no se apoyan en prueba alguna en relación con los bajos ingresos obtenidos al aplicar elevadas tasas marginales (punto 9), la tendencia a la creciente concentración de la riqueza (punto 16), las concesiones excesivas a las empresas extranjeras (punto 17), y la proporción de servicios vendidos por las empresas públicas a las empresas privadas (punto 19). Además parece que hay algunas incoherencias en los argumentos que se aducen. Por ejemplo, ¿se pretende gravar el ingreso

/procedente de

procedente de la agricultura con el impuesto a la renta y el impuesto sobre la tierra? ¿En qué forma se pretende combinar el sistema de elevados impuestos a los consumos específicos que gravan a los bienes producidos en el país con la protección a las industrias internas en proceso de desarrollo? Por último, duda que sea conveniente incluir en el informe provisional tantos detalles con respecto a algunos impuestos, como las tasas específicas de los impuestos a la renta y al patrimonio neto.

Luego de haber señalado las deficiencias del informe provisional en su forma actual, se refiere a la que debería adoptar y sugiere que consista sólo en un resumen de los diversos puntos de vista expresados por los participantes, incluyendo la más amplia gama de opiniones posibles, como por ejemplo las opiniones contrarias en lo que toca al impuesto sobre la agricultura y si debe ser progresivo o proporcional; las ventajas relativas del impuesto sobre la renta de las sociedades de capital y el valor agregado, etc. No sería conveniente afirmar que todos los participantes de la Conferencia estuvieron de acuerdo con respecto a determinados puntos, o incluir detalladas recomendaciones en materia de política. El informe provisional no debería pretender mas que llamar la atención de los gobiernos respectivos hacia los problemas planteados en los documentos y debates. No sería adecuado que una Conferencia auspiciada por organizaciones internacionales respetadas expresara puntos de vista que son políticos en lugar de económicos. Si los demás participantes no compartieran sus puntos de vista, y se mantuviera la forma de presentación del informe pide que se haga constar su disentimiento.

El Sr. MONTERROSO, después de felicitar a los organizadores y manifestar su acuerdo general con el informe provisional, hace constar su discrepancia en los siguientes aspectos:

1. Respecto a la definición demasiado amplia que se da de la política fiscal, sugiriendo que sea modificada en la forma indicada por el Sr. Naharro.

2. El informe no parece dar casi ninguna importancia al aspecto redistributivo que debe perseguir la política fiscal, como tampoco destaca la importancia que los gastos públicos deben desempeñar para el logro de ese objetivo y para el desarrollo económico de los diversos países. Apenas si se reconoce la importancia que para los países poco desarrollados tiene

/aumentar sus

aumentar sus gastos en educación y los gastos de transferencia, así como tampoco a los efectos económicos de los gastos públicos y de la deuda pública.

3. No está de acuerdo con lo manifestado en el párrafo 8, en el que se propugna evitar exenciones tales como los intereses de bonos del Estado, pues si esta política puede ser útil en países altamente industrializados como el Reino Unido, en aquellos otros poco desarrollados, donde existe un mercado de valores incipiente, son necesarios estos incentivos fiscales.

4. Sugiere que en la segunda parte del párrafo 7, donde se indica "que no hay una considerable tributación indirecta de los artículos suntuarios producidos en el país, que ahora abastecen la mayor parte del consumo respectivo", se diga "gran parte del consumo respectivo", pues ni aun los países más adelantados de América Latina producen parte considerable de esos artículos.

El Sr. ABINADER estima que no sería conveniente sugerir tasas específicas de un impuesto en el informe y que la sección que se refiere al impuesto sobre la propiedad agrícola debe redactarse cuidadosamente ya que es un tema muy controvertido. Está de acuerdo con las observaciones del Sr. Pazos en relación con el cuadro presentado por el Sr. Pinto.

El Sr. GOODE manifiesta que no puede estar de acuerdo con el Presidente en cuanto a la importancia relativa del informe de la Conferencia, y estima que los documentos presentados y las actas sobre los debates tienen más importancia que el informe. No sería prudente que la Conferencia aprobara un informe tan concreto y detallado como el informe provisional presentado.

No cree cierta la afirmación de que una de las causas más importantes de la insuficiencia de los ingresos públicos sea que el sistema tributario no impone gravámenes efectivos a las clases pudientes (punto 4) se base en pruebas fehacientes, y no lo apoyaría como afirmación general que se aplique a todos los países. La última frase del punto 7 se refiere a un impuesto universal al valor agregado, lo cual supone probablemente que se aplique a la agricultura y profesionales liberales, así como a las empresas comerciales e industriales, pero afirma que en la Conferencia nunca se discutió un impuesto al valor agregado de esa naturaleza. Tampoco puede aceptar (punto 8)

/el pronunciamiento

el pronunciamiento general contra exenciones a favor de los intereses sobre los bonos de gobierno o hipotecas que aunque son generalmente ineficaces a veces son útiles. Las tasas concretas mencionadas en el punto 9, aunque útiles a modo de ejemplo, quedan fuera de lugar en un informe de difusión general. Las tasas dependen de las condiciones de los respectivos países. Considera que la afirmación que se hace en el párrafo siguiente de que deben reconocerse y gravarse las ganancias de capital cuando se transfieran la propiedad y los bienes de capital es demasiado general. Debe establecerse en el párrafo 10 que la sugerencia de gravar la riqueza neta con un impuesto progresivo, además del impuesto progresivo a la renta, es apoyada por algunos o unos pocos participantes en lugar de presentarla como sugerencia de todos ellos. Considera que debe esclarecerse lo que se sugiere en el punto 12 en el sentido de que el impuesto sobre las sociedades de capital favorece a los gobiernos extranjeros. Aunque apoya la idea de que debe gravarse el ingreso sobre una base internacional, como se sugiere en el párrafo 18, no está seguro de que su punto de vista cuente con el apoyo general de los demás participantes.

Sus críticas se basan en el hecho de que él sustenta un punto de vista diferente en cuanto a la naturaleza adecuada del informe final de la Conferencia, que debe ser más modesto en su contenido que el presente informe provisional.

El Sr. VEGA, después de adherirse a las felicitaciones que otros oradores han dirigido a la mesa con motivo de la redacción del proyecto de informe que ahora se debate, propone las siguientes modificaciones:

1. Que la última parte del párrafo 1 quede así redactada: "A este respecto hay que indicar que el campo de la política fiscal abarca toda acción estatal que influya sobre el volumen y la composición de los gastos públicos, incluyendo los problemas derivados de la deuda externa e interna, de tratados internacionales y mercados comunes y de las operaciones de empresas estatales. La política fiscal debe influir, por otra parte, en el consumo y la inversión privados, para que estos fenómenos económicos contribuyan al crecimiento económico de los países."

/2. Que en

2. Que en el párrafo 6 se agreguen los siguientes apartados: "(viii) la concesión de incentivos adecuados para la inversión privada, a fin de conseguir un crecimiento armónico de las economías, (ix) la reforma fiscal debe abarcar tanto el aspecto legal como el administrativo."

3. Que en el párrafo 15 se sustituyan las palabras "autodeclaración" por "autoevaluación" y "en un momento significativo" por "en una proporción significativa".

Que al final del mismo párrafo se agregue lo siguiente: "Esta recomendación es válida, lógicamente, sólo para aquellos países en que no haya conflicto de orden legal o constitucional al respecto".

4. Que se añada al final del informe un nuevo párrafo con el texto siguiente: "20. Siendo el criterio de la capacidad de pago el principal determinante de la tributación, la Conferencia cree que hay ciertas obras y servicios gubernamentales que deben autofinanciarse, sea a base de tasas bien calculadas o a base de impuestos fundados en el principio del beneficio recibido."

Como recomendación general fundada en razones de orden sistemático, el orador propone reunir todos los párrafos que traten del mismo problema o del mismo impuesto

El Sr. DESAI está de acuerdo con otros oradores en que en el informe debe hacerse alguna referencia a los incentivos. También debe mencionarse la sugerencia hecha por el Sr. Herschel de ampliar la investigación fiscal. En el punto 7 se recomienda un impuesto único a las ventas de base tributaria amplia, en lugar de los impuestos a los consumos específicos, pero la experiencia de la India indica que un impuesto a las ventas es muy difícil de administrar en comparación con un impuesto a los consumos específicos; si se va a establecer una base tributaria amplia, es preferible aplicar un impuesto al valor agregado. Está de acuerdo con el Sr. Goode en que es incorrecta la referencia que se hace al final del párrafo 7 a un impuesto general sobre el valor agregado. En todo caso, la Conferencia debe proceder con cautela al recomendar un impuesto que se aplica desde hace poco tiempo en comparación con los demás. También está de acuerdo con el Sr. Goode en que es inconveniente mencionar tasas concretas y sugiere que el párrafo 10

/en lugar

en lugar de referirse a un múltiplo definido de 20 se hable de un múltiplo del ingreso por habitante. Le agradaría que en el párrafo 16 se mencionara su sugerencia de combinar el impuesto a la herencia y las donaciones en uno solo a las transferencias. También le gustaría que se hiciera especial hincapié en el hecho de que cualquiera que sea la capacidad fiscal de los países de América Latina, excede con creces los ingresos recaudados actualmente. También debería darse mayor importancia a la obligación que tienen los gobiernos de gastar sabiamente su dinero. Le parece que el segundo párrafo del punto 1 no viene al caso, y que de ser incluido en el informe final, debe modificarse de modo que diga "En relación con ello, la política fiscal debe vincularse en general a cualquier acción estatal que influya .....".

El Sr. HARBERGER dice que parece haber una diferencia de opinión en cuanto hasta qué punto debe hacerse hincapié en que se adopten las recomendaciones de un informe como éste. Piensa que en general hay consenso en que los gobiernos deben gastar más en el desarrollo. Ello no implica ninguna conclusión sobre cuánto debe abarcar el sector público, ya que se reconoce que ni siquiera de acuerdo con lo mínimo que debe abarcar puede lograrse lo suficiente en América Latina, y menciona los servicios educativos como ejemplo notable. En relación con la crítica formulada de que no se presentaron suficientes estadísticas en la presente Conferencia para justificar algunos tipos de conclusiones, manifiesta que si las afirmaciones hechas en presencia de expertos reconocidos sobre la materia de los respectivos países, no se pusieron en duda, pueden considerarse exactas. En cuanto al tono general del informe, señala que es el mismo que se adoptó en los acuerdos firmados por todos los gobiernos latinoamericanos con excepción de Cuba, y que el Acta de Bogotá y la Carta de Punta del Este suponen aceptación de los hechos en que se basa el informe preliminar. No parece impropio mantener una tradición ya incorporada en la política oficial de los países del hemisferio.

/El Sr. HERSCHEL

El Sr. HERSCHEL entiende que la misión de los expertos, lejos de reducirse al análisis de los fenómenos y de las instituciones, también debe alcanzar a la formulación de recomendaciones prácticas que puedan adoptar los gobiernos al servicio de sus fines de desarrollo económico. Después de explicar el criterio que ha inspirado el proyecto de informe en ciertos asuntos, se muestra de acuerdo con el Sr. Naharro en su crítica a la última parte del párrafo 1. No puede decir lo mismo acerca de la posición sustentada por los Sres. Naharro y Vega con respecto a los incentivos, porque en su opinión ha habido en la Conferencia consenso general en censurar el abuso a que se presta la política de incentivos fiscales. Coincide con el Sr. Pinto en su iniciativa de integrar sistemáticamente los varios impuestos.

El Sr. LEWIS sugiere varios cambios de redacción, que entregaría a la secretaría.

El Sr. COSCIANI, al comentar el proyecto de informe, comparte las críticas que ha merecido de otros oradores la segunda parte del párrafo 1, proponiendo que la expresión demasiado amplia "toda acción estatal" se reduzca en su alcance a "toda acción del presupuesto público". La reorganización de los sistemas fiscales que se propugna en el párrafo 4 no necesita a su juicio ser "completa", bastando con que fuese "amplia". Con referencia al inciso (iv) del párrafo 6, se pregunta qué se ha querido dar a entender al hablar de "impuestos mayores". Duda que la lista de compras como fuente de información para calcular el impuesto sobre el valor agregado pueda usarse tal como se propone en la tercera parte del párrafo 7, y dice que los sistemas de cálculo que en Francia e Italia se aplican a dicho impuesto no se prestan para una aplicación del impuesto de esta naturaleza. No estima necesario incluir las ganancias de capital en el impuesto sobre la renta, como se afirma en el párrafo 8. También encuentra inconvenientes en las varias referencias del párrafo 9 a las tasas que se sugieren para el impuesto sobre la renta personal, pues en su opinión será preferible remitirse a una fórmula general a base de parámetros, en vez de enumerar porcentajes. Asimismo discrepa de la adopción de un registro de transferencias como se propone en la segunda parte del párrafo 11, porque ese sistema le

/parece incompleto

parece incompleto y no debe recomendarse a los países insuficientemente desarrollados. Tampoco cree que el ingreso personal dimanado de la agricultura pueda fundarse presuntivamente en el valor de la propiedad, como se sostiene en el párrafo 15.

En conclusión, manifiesta que no puede mostrarse enteramente conforme con el proyecto de informe, por lo que recaba su libertad para disentir de él y para comentar públicamente los resultados de esta Conferencia.

El Sr. PINTO se muestra conforme en términos generales con el carácter que se ha dado al proyecto de informe al incorporar a él recomendaciones y no limitarlo a un enfoque meramente descriptivo. Sin perjuicio de presentar directamente a la mesa una serie de propuestas introduciendo correcciones de detalle que en su opinión contribuirían a mejorar el proyecto, formula algunas observaciones generales acerca de ciertos impuestos.

Con respecto al impuesto sobre la renta personal, del que se ocupa el párrafo 9, pregunta concretamente si la base impositiva debería concentrarse o extenderse, consideración importante para pronunciarse acerca de las propuestas contenidas en ese párrafo. De la actual redacción no se desprende con claridad cuál es la intención de los redactores.

El Sr. BACA se muestra conforme con el tono general del informe y con que se insista particularmente en la importancia tanto del rendimiento del impuesto sobre la renta como de los impuestos indirectos en cuanto hacen recaer su peso sobre las clases media y alta.

En su opinión, podría mejorarse la redacción del párrafo 6 del proyecto de informe redactando de manera distinta los incisos (i) y (iii) y dándole una nueva ordenación a los incisos (iv) y (vii).

Su parecer es contrario a los gravámenes especiales con que en la segunda parte del párrafo 7, se recomienda gravar los artículos de consumo suntuario con el fin de obtener una recaudación mayor.

En relación con los párrafos 17 y 18, expresa su escepticismo en cuanto a la posibilidad de obtener resultados prácticos de las informaciones extranjeras que se recomienda recabar.

/El Sr. DARDON

El Sr. DARDON anuncia su propósito de referirse únicamente a dos puntos del proyecto de informe que se debate.

El primero es la definición de lo que debe entenderse por política fiscal. En realidad estima que no es ni debe ser objetivo esencial de los expertos reunidos en esta Conferencia buscar una definición propiamente dicha, puesto que ello implicaría confesar que no se tiene cabal conocimiento de tal concepto, cuando la verdad es lo contrario. En opinión del orador, el problema está en analizar cuáles son los alcances y el contenido del concepto política fiscal para alcanzar los propósitos y fines de esta Conferencia. Por ello estima que la segunda parte del párrafo 1 del proyecto de informe debe redactarse de manera que contenga ese punto de vista.

El segundo punto se refiere a la alternativa expuesta en el párrafo 15 del proyecto de informe. Cuando se discutió el procedimiento de autoavalúo, ya indicó el orador que en Guatemala había sido puesto en práctica, pero disintió de la enajenación compulsiva de la propiedad que recomienda el aludido párrafo 15. Esta alternativa choca con el derecho de libre disponibilidad de la propiedad privada que consagran la mayoría de las constituciones políticas de los países latinoamericanos. Por lo tanto, incluirla en el informe podría dar lugar a duras críticas de los sectores interesados, no sólo contra ese punto concreto, sino contra la filosofía misma de todo el informe. Sugiere concretamente, por ello, que se elimine totalmente este párrafo para evitar críticas que podrían perjudicar los propósitos de la Conferencia.

El Sr. DESCARTES está de acuerdo con las personas que han sugerido que en el informe debe hacerse hincapié en la maquinaria operativa de la política fiscal, es decir, en la aplicación y administración de las medidas fiscales. También apoya a quienes sugirieron que se incluyera un párrafo sobre incentivos tributarios, y comparte la opinión de los participantes que se opusieron a la inclusión de tasas específicas de tributación. Opina que debe expresarse en términos más moderados la referencia al impuesto sobre el valor agregado porque no se ha llegado a un acuerdo en cuanto a su aplicabilidad.

/En relación

En relación con el punto 8, está de acuerdo con el Sr. Goode en que las objeciones relativas a las exenciones sobre los intereses de los bonos públicos o hipotecas no son válidas.

Considera que la palabra "acuerdo" en el párrafo 8 es demasiado fuerte y que sería mejor decir por ejemplo "expresaron la opinión".

La primera frase del párrafo 15 se aplica más a los países menos desarrollados que a América Latina en su conjunto. A su juicio, la referencia a la autodeclaración de una impresión equivocada, ya que en el mejor de los casos no es más que una medida a corto plazo. Señala que así debe constar el informe.

En relación con la tributación de las tierras agrícolas, el apoyo expresado durante la Conferencia a las proposiciones formuladas en el documento del Sr. Wald no se reflejan en el informe.

Está de acuerdo con las opiniones expresadas en el párrafo 18, pero con respecto al párrafo 19 opina que en el informe debe indicarse que el precio de los servicios públicos debe comprender no sólo el costo sino proporcionar beneficios sociales.

El Sr. KALDOR dice que los países de América Latina deben decidir si están o no de acuerdo con el mensaje fundamental del informe preliminar y están dispuestos a hacer frente a sus repercusiones. El mensaje expresa que la debilidad de los sistemas tributarios de América Latina reside en su incapacidad para gravar el ingreso derivado de la propiedad, que representa una gran proporción del ingreso nacional. Si se desea modificar el sistema de modo que las clases propietarias soporten la parte equitativa de la carga tributaria que les corresponde, se requiere adoptar medidas radicales; las ganancias de capital deben considerarse como ingreso y debe declararse el patrimonio individual de modo que las autoridades tributarias puedan comparar las declaraciones individuales con el ingreso procedente de acciones o propiedad real y los activos de capital. No está de acuerdo con el Sr. Cosciani en cuanto a que las acciones al portador constituyan un requisito esencial en los países insuficientemente desarrollados. O deberían abolirse, u obtenerse la información sobre a quién pertenecen a través de un sistema de depósitos en bancos autorizados que

/lleven un

lleven un registro de propietarios al cual tuvieran acceso las autoridades tributarias.

La proposición básica presentada a la Conferencia establecía que no estaba bien que las clases capitalistas evadieran la tributación. Se planteaba entonces desde el punto de vista técnico, si era posible introducir un sistema para gravar efectivamente a esas clases y si la respuesta era afirmativa, cuáles serían las repercusiones. La experiencia de India y Ceilán indica que no es imposible establecer un impuesto al patrimonio neto en los países insuficientemente desarrollados. Las dificultades que surgen son de orden político y no técnico. Alguno de los participantes de América Latina expresaron que no se había hecho suficiente hincapié en la redistribución del ingreso, que equivale a obligar a las clases propietarias a entregar al Estado la proporción de impuesto que les corresponde.

Está de acuerdo en que debe dejarse en claro en el informe preliminar que sólo se ha discutido el tema del impuesto al valor agregado, sin llegar a ninguna conclusión. El hecho de que en Francia no se empleara a fin de proporcionar un marco a la administración de otros impuestos no significa que no pueda usarse con este fin. No hay motivos para no aprovechar las características potenciales de autorefuerzo de este impuesto. Está de acuerdo con otros participantes en que el segundo párrafo del punto 1 no es de utilidad alguna y en que debiera eliminarse.

El Sr. RODRIQUEZ MOLINA opina que debe extremarse el cuidado de la redacción y el estilo del proyecto de informe antes de hacerlo público con el fin de evitar críticas que podrían desnaturalizarlo y hasta invalidarlo. Aunque se halla de acuerdo en los puntos básicos de dicho proyecto, cree que el informe definitivo debería limitarse a hacer en un plano general las apreciaciones y consideraciones necesarias, dejando abierta en todo caso la posibilidad de optar entre varias alternativas según sean los diferentes casos y las características peculiares de cada país.

/Por lo

Por lo que se refiere concretamente al párrafo 2, considera que así como en él se insiste en la necesidad de aumentar los ingresos, también habría que subrayar la importancia de programar los gastos públicos y de controlarlos adecuadamente para que sirvan de manera efectiva al desarrollo económico que se trata de conseguir. En el caso de las empresas del Estado, es necesario recomendar su eficiencia.

Acerca del párrafo 3, no estima oportuno dar carácter general a las apreciaciones que contiene. Cada país de América Latina tiene características peculiares y a cada Estado, por consiguiente, debe dejarse la responsabilidad de hacer uso de los incentivos fiscales en la mejor forma que le aconsejen sus necesidades.

Se levanta la sesión a las 13.25 horas.

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA DECIMOCUARTA SESION
celebrada en Santiago de Chile
el jueves 13 de diciembre de 1962 a las 15.40 horas

Presidente: Sr. Magaña

CONTENIDO:

Debate general: Informe provisional de la Conferencia sobre Política Fiscal (Documento de Sala de Conferencias No. 3) (Continuación)

DEBATE GENERAL: INFORME PROVISIONAL DE LA CONFERENCIA SOBRE POLITICA FISCAL (Continuación)

El Sr. HART opina que el valor principal que tiene el informe de la conferencia para los economistas que participan en discusiones de reforma tributaria pueden encontrar apoyo en las opiniones de sus colegas. Desde este punto de vista considera apropiado que las personas que prepararon el informe provisional hayan discutido diversos tipos de impuestos.

Sería apropiado recomendar que se adopte una combinación bien integrada y fuerte de las sugestiones del informe y dejar en claro que cada sugestión tiene ventajas desde el punto de vista económico y merece ser considerada seriamente en todos los países donde fuera factible ponerla en práctica desde el punto de vista administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, habría que tomar las medidas necesarias para que se considerara la lista completa de objetivos mencionados en el párrafo 6, ya que si se citaran por separado, podrían surgir malentendidos. Por ejemplo, podría entenderse que aprobar un impuesto significa ponerlo en práctica. Las deficiencias de la administración pueden distorsionar en tal forma un impuesto apropiado que se ponerlo en práctica en lugar de tener efectos benéficos, sea perjudicial.

Concretamente propone que se agregue al párrafo 6 un punto que diga:

"i) el establecimiento de un sistema objetivo y coordinado de administración tributaria, en que cada impuesto se emplee para dar mayor solidez a los demás, con el objeto de asegurar que los beneficios de una reforma sustancial no se disipen en la administración."

El Sr. JARACH propone que se agregue un preámbulo al informe en que quede establecido que, si bien la conferencia ha llegado a conclusiones sobre las cuales ha habido consentimiento general, ha habido reservas parciales de algunos participantes.

Con respecto al párrafo 2 del informe provisional señala que en la segunda línea en lugar de decir "el problema más apremiante" debe decir "uno de los problemas más apremiantes".

En relación con el párrafo 6 del informe citado, se ha omitido en la lista un punto en que se establezca la coordinación del impuesto personal a la renta con el impuesto al patrimonio neto de la persona física.

/En relación

En relación con el punto iv) del mismo párrafo en lugar de decir "la aplicación de mayores impuestos", debería decir "impuestos particularmente significativos sobre la propiedad raíz", y que debería indicarse que el impuesto establecido a la propiedad rural debe aplicarse como alternativa cuando no se puede establecer la coordinación mencionada.

Considera, en relación al párrafo 10, que es un poco exagerado establecer un impuesto progresivo al patrimonio neto y que a su juicio basta con que dicho impuesto sea proporcional. Además en relación con el mismo párrafo, estima peligroso citar ejemplos de tasas bajas, y opina que sería más conveniente definir lo que se considera una tasa moderada.

Con respecto al párrafo 15, considera que hay un error de concepto por cuanto es el valor de capital de la propiedad que se determina sobre la base de la renta potencial y no ésta sobre la base de aquél.

El Sr. MENDEZ considera que habría que ampliar lo dicho en el párrafo 5 del informe provisional citado, y tener en cuenta lo manifestado por diversos participantes en cuanto a poner de relieve la necesidad de racionalizar y coordinar los gastos públicos, a fin de asegurar que éstos cumplan un papel verdaderamente útil para el desarrollo económico y social y para que sirvan de instrumento eficiente de redistribución de ingreso. Asímismo se ha mencionado en particular la utilidad que, para lograr estos objetivos, tiene la aplicación sistemática de métodos de programación integral del desarrollo, y la adopción de planes de inversión pública, que permiten juzgar adecuadamente hasta donde debe y puede ir el gasto público para actuar coordinadamente con los intereses y necesidades asignados al sector privado en el proceso de desarrollo, y escoger la distribución de gastos públicos que mejor corresponda a la solución progresiva de los problemas sociales y económicos. Para el adecuado cumplimiento de esos planes, hace resaltar la utilidad del método de presupuestos por programas, que ya están siendo utilizados en algunos países de América Latina.

Se refiere también a la importancia de que en los movimientos hacia la integración económica que ya están operando en la América Latina, se empiecen a estudiar los problemas de coordinación fiscal que pueden surgir

/en el

en el proceso de integración, a fin de evitar que determinadas prácticas fiscales produzcan distorsiones en el comercio entre los países que participan en el proceso.

El Sr. MOISES propone un nuevo esquema para la presentación del informe, en que se vaya de lo general a lo particular y de la unanimidad a la minoridad de opiniones, por cuanto en el debate del informe se ha notado que aunque hay unanimidad del pensamiento general de los participantes, hay diversidad de opiniones en relación con los impuestos específicos.

El Presidente agradece al Sr. Moisés su sugestión, pero cree que sin cambiar la presentación del informe, pueden tenerse en cuenta en él las observaciones indicadas por los participantes.

El Sr. PORRAS expresa que el éxito para conseguir los objetivos de la política fiscal depende de los instrumentos para ejecutarla, y de ahí la importancia del mejoramiento de las técnicas financieras. En cualquier momento podría modificarse la estructura legal, pero al mismo tiempo deberá procederse a una reforma de la administración financiera. No es fácil efectuar la reforma, porque hay que romper la inercia administrativa y demora perfeccionar la técnica y los niveles mismos de la administración.

En relación con el párrafo 3, señala que la equidad no sólo puede conseguirse a través de modificaciones de la legislación tributaria sino también de la administración financiera, y que es esencial la codificación de la legislación tributaria.

Refiriéndose al párrafo 4 sugiere que en la línea 4, a continuación de nuevos impuestos, se agregue "de manera que permitan la supresión o por lo menos la reducción sustancial de los impuestos altamente regresivos en beneficio de los sectores mayoritarios de bajos ingresos", porque en esa forma quedaría claramente establecido el fin redistributivo que se persigue.

En relación con el párrafo 8 señala que en los países donde existe escasez de capitales hay que crear incentivos para que se vendan bonos del estado entre los particulares y por lo tanto no está de acuerdo en que se graven los intereses de bonos o hipotecas constituidos con fines de desarrollo económico.

/También considera

También considera que debe calcularse y gravarse la renta imputada de la vivienda ocupada por su propio dueño.

La tributación sobre el patrimonio neto, mencionada en el párrafo 10, es a su juicio difícil de aplicar si no existe una administración eficaz.

En relación con el párrafo 14, estima que para lograr los objetivos de la reforma agraria es necesario que la administración de los impuestos esté a cargo del gobierno central.

No está de acuerdo con lo expresado en el párrafo 14 de que el proponente de una oferta rechazada tenga participación en el incremento del impuesto, porque le parece difícil que en esas circunstancias se hicieran ofertas de buena fe para adquirir las propiedades.

El Sr. RAPOPORT coincide en la necesidad de dar mayor importancia en el informe al manejo de los fondos públicos, sobre todo porque la única manera de lograr la cooperación del sector privado es convencerlo de que la administración utiliza sus recursos en forma eficiente para fines valiosos y no los derrocha en gastos superfluos, como el aumento innecesario de funcionarios.

Considera útil incluir la pauta sobre distribución del ingreso nacional y fiscal presentada por el Sr. Pinto, aunque no estima conveniente dar cifras definidas. En la Argentina la estructura se asemeja a la presentada, pero es posible que en otros países difiera.

En cuanto a la denominación de las tasas, no encuentra adecuado el término "moderadas" debe decirse "equitativas, razonables o justas".

Por lo que toca al impuesto sobre el patrimonio neto, estima que tendría un efecto progresivo aunque sus tasas fueran proporcionales y no hay necesidad de especificar tasas determinadas.

El Sr. MATUS expresa que ha conocido mucha gente que es escéptica de los objetivos de la Alianza para el Progreso, por considerarlos una reacción tardía, pero que hasta la presente Conferencia no había encontrado conservadores que estimaran demasiado avanzados dichos principios y rechazaran la redistribución del ingreso y la planificación. La intervención del Sr. Prest en la sesión anterior le ha hecho dudar de la traducción, aunque le pareció que decía necesitar pruebas de cosas que son evidentes para

/todos. Nadie

todos. Nadie tiene dudas aquí de que la evasión tributaria es realizada por las clases pudientes y que ellas deben contribuir fundamentalmente al desarrollo económico. Concuerda plenamente con los puntos de vista del Sr. Harberger en contestación al Sr. Prest durante esa sesión.

El informe provisional adolece de varios vacíos que es preciso llenar. No se aprecia una crítica de las fuerzas del mercado, ni hay un planteamiento sobre la estructura general de un sistema tributario. A este respecto debiera tratarse la sugerencia del Sr. Pinto e incluir también el análisis de los mecanismos de autocontrol entre los diferentes impuestos. Asímismo, no se analizan los diferentes impuestos en su aspecto de promoción del desarrollo. En el párrafo 2 se habla del déficit fiscal en relación con la estabilidad y supone que no estaría en el ánimo de los redactores sugerir que si se elimina el déficit se logra la estabilidad. Habría, pues, que modificar la redacción del párrafo. Por otro lado, se sigue hablando de los efectos distorsionadores de la tributación indirecta, lo que no tiene sentido, porque hay ya mucha distorsión. Estos argumentos deben eliminarse para no darle un sabor medioeval al informe. Lamenta que el tema de la tributación a las empresas extranjeras no haya merecido mayor atención.

Con respecto a los gastos públicos, apoya plenamente las observaciones del Sr. Méndez, y agrega que debiera entrarse en mayores detalles sobre el presupuesto como un plan de acción a corto plazo. El informe es pobre en su análisis de los incentivos. El hecho de que en el pasado se haya exagerado su importancia no implica que haya que omitirlos por entero.

El informe final no aborda tampoco los aspectos fiscales del mercado común.

Está plenamente de acuerdo con el tono político del informe, que concuerda con las ideas de nuestros tiempos, aunque tiene un ligero sabor fiscalista.

El Presidente explica que no se ha entrado en detalles sobre el presupuesto por programas por no extender el informe. Señala que en el párrafo 17 se trata el tema de las empresas extranjeras y promete suavizar el tono fiscalista que le merece reparos al Sr. Matus.

/El Sr. CASAS

El Sr. CASAS está de acuerdo con el Sr. Jarach de que debe introducirse un párrafo en que se explique que las ideas expuestas en el informe no representan necesariamente una unanimidad de pareceres. En el párrafo 2 sugiere que la primera frase se lea así "Los participantes en la Conferencia estuvieron de acuerdo en que, desde el punto de vista de los objetivos de la política fiscal, el problema más apremiante de las repúblicas latinoamericanas es el de aumentar los ingresos públicos mediante la tributación y el aumento de las rentas de las empresas públicas". En el párrafo 3 sugiere que se reemplace la frase que viene después de "el sistema tributario" por "impone gravámenes efectivos inferiores a su capacidad de pago". Encuentra ingenua la idea de obligar al registro de transferencias de acciones. Por último sugiere que se agregue una mención de la necesidad de que cada país examine cuidadosamente la distribución de la carga tributaria y los medios de que se valen los contribuyentes para eludir el gravamen sobre los créditos.

El Sr. GNAZZO considera que el informe está bien enfocado, aunque está de acuerdo con el Sr. Jarach sobre la conveniencia de destacar las posibles objeciones de fondo de algunos participantes. Concuerda con el Sr. Mendez sobre la necesidad de ampliar las referencias a los gastos públicos. En cuanto al esquema sugerido por el Sr. Pinto, cree útil incluirlo como punto de política económica general, pero no vale la pena citar sus cifras pues éstas pueden variar según las distintas situaciones. Sugiere, en el párrafo 6, agregar un punto vii) que abarque los incentivos, la coordinación del impuesto al patrimonio con el de la renta, los conceptos de administración tributaria planteados por el Sr. Hart y la necesidad de codificación y simplificación de la legislación tributaria.

El Sr. VIDAL apoya la idea de incorporar un párrafo en que se explique que hubo divergencias de opiniones que se incorporan en las actas y demás documentos de la Conferencia. Señala también que se ha omitido por completo una referencia a los incentivos tributarios. En lo que toca al párrafo 4, estima que no debe hablarse de "creación de nuevos impuestos" sino más bien de reestructuración del sistema de

/gravámenes. Opina

gravámenes. Opina que debe incluirse alguna mención de la desvalorización en materia de impuestos sobre los activos. Por otro lado, considera que el impuesto sobre el patrimonio neto no debe ser progresivo.

El Sr. JATAR coincide en la necesidad de ampliar el párrafo referente a los gastos públicos y estima de interés distinguir entre los incentivos los métodos más liberales de depreciación y la compensación diferida por pérdidas.

El Sr. FERNANDEZ considera que el informe debió haberse referido más directamente a las finalidades y medios de desarrollo económico.

El Sr. LESSA está de acuerdo con las observaciones del Sr. Matus sobre la distorsión de precios, pues estima que justamente el objetivo que se persigue con la tributación indirecta es hacer variar los precios relativos. En cuanto a los impuestos sobre los bienes de consumo suntuario, opina que habría que aclarar el concepto y explicar que se trata del consumo superfluo sobre el de las masas populares. Refiriéndose al párrafo 12, considera que los impuestos a las rentas de las sociedades anónimas deben basarse en la tasa de rentabilidad, independientemente del monto.

El Sr. PIEDRABUENA considera que habría que incluir un párrafo especial sobre la inflación. No es partidario del impuesto sobre el patrimonio neto como un impuesto especial, sino como un complemento de los gravámenes sobre las rentas. En las referencias a las sociedades de capital, debiera incluirse el objetivo de lograr que las masas se incorporaran al proceso de capitalización. En cuanto al apartado 15, no está de acuerdo en que haya una autodeclaración con los efectos punitivos señalados. Otros dos vacíos que presenta el informe se refieren a la mención de la política tributaria en relación con la ALALC y al problema de la planificación.

El Sr. MARTINEZ opina que en el segundo párrafo no debe hablarse de la ampliación de los gastos corrientes, pues podría prestarse a una mala interpretación. En el apartado 6, considera que habría que señalar un marco general para la reforma tributaria, teniendo en cuenta las ideas de los señores Matus y Pinto.

En lo que toca al párrafo 3, al referirse a la necesidad de gravar a las clases pudientes, quizá pudiera indicarse que es aconsejable no sólo por razones de equidad, sino como el precio que deben pagar esas clases para mantener su situación de privilegio.

/El Sr. HARBERGER

El Sr. HARBERGER señala que la declaración del Sr. Lessa no es incompatible con sus propios puntos de vista. Lo importante es simplemente que con la aplicación de dichos sistemas no se pierdan muchos ingresos fiscales.

Con referencia al punto 6 (iii) del informe provisional, sugiere que se modifique como sigue: "La recaudación de mayores ingresos fiscales por medio de tributos sobre propiedades urbanas y rurales que deben ser adicionales al impuesto a la renta personal derivada de aquellas propiedades y que también deben coordinarse con otras formas de impuestos especiales que gravan el ingreso de otras clases de propiedad".

Sugiere asimismo fusionar los subpárrafos (iv) y (vii) en el siguiente: "Los incentivos tributarios son un poderoso instrumento para canalizar los recursos de una economía a usos deseados y para impedir su uso para fines menos deseados. Sin embargo deben examinarse cuidadosamente para averiguar si los efectos que producen no implican una excesiva disminución de la renta fiscal. Conviene también señalar que los incentivos tributarios son más eficaces para cambiar la distribución de las inversiones que para aumentar su monto total debido al hecho de que el incremento de dicho monto puede obtenerse solamente cuando se eleva el nivel del ahorro total de un país".

El Sr. KALDOR formula dos observaciones. La primera es que aunque coincide con los comentarios del Sr. Harberger sobre los incentivos, estima que debe dársele una nueva redacción en la que se destaque que los verdaderos incentivos no implican pérdida de ingresos sino que en realidad son un estímulo para la producción.

La segunda observación es que si el informe va a comenzar con una introducción como la propuesta por el Sr. Jarach, no cree que la inclusión del impuesto sobre el patrimonio neto comprometa demasiado a sus oponentes. No debe, sin embargo, incluirse como una especie de impuesto sobre los bienes raíces, ya que es un concepto nuevo que, como algunos oradores lo han señalado, de aplicarlo se debe integrar con el impuesto progresivo sobre la renta. La necesidad de integración que aumentaría considerablemente la eficacia del impuesto a la renta debe destacarse en el párrafo correspondiente del informe.

/El Sr. GOODE

El Sr. GOODE considera que hay fuertes argumentos que abogan por el impuesto sobre el patrimonio neto siempre que su imposición sea justa y convenga desde el punto de vista económico. Sin embargo, abriga ciertas dudas de que pueda aplicarse en América Latina dada la etapa porque atraviesa actualmente su administración fiscal. Este impuesto no es de uso generalizado y los únicos países en que se aplica con cierta eficiencia son Suecia y los Países Bajos, cuya administración fiscal es particularmente buena.

El Sr. KALDOR, refiriéndose a las observaciones del Sr. Goode, manifiesta que dicho impuesto se aplica en dieciocho países en forma progresiva y con una tasa siempre baja de 2 por ciento. Conviene en que su aplicación no es fácil dado que el contribuyente debe hacer una declaración completa de sus activos, pero no presenta dificultades mayores que el impuesto sobre la renta o las ganancias de capital. Si bien es cierto que procede señalar las dificultades de aplicación en el informe, no lo es menos que no debe hacerse distinción entre uno y otro gravamen.

Se levanta la sesión a las 18.50 horas