



TRANSCRIPCIONES

## Conferencia sobre política fiscal en América Latina

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 7, No. 2 (1963): 2º Trimestre, pp. 163-187.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3549>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: [rev\\_eco\\_estad@eco.unc.edu.ar](mailto:rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar)

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

### Cómo citar este documento:

Revista de Economía y Estadística (1963). Conferencia sobre política fiscal en América Latina. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 7, No. 2: 2º Trimestre, pp. 163-187.

Disponible en: [<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3549>](http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3549)

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

## CONFERENCIA SOBRE POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA (\*) (\*\*)

*Del 5 al 14 de diciembre de 1962 se llevó a cabo en Santiago de Chile, la Conferencia sobre Política Fiscal en América Latina, realizada bajo los auspicios de la OEA, el BID y la CEPAL. Con base en informaciones de esta última, se presenta en seguida una versión resumida del informe final provisional y de algunas destacadas declaraciones que se hicieron en la Conferencia.*

### INFORME FINAL Y CONCLUSIONES

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 vía de ejecución. Esa integración debe extenderse a los planes financieros que permitirán lograr el desarrollo económico.

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.

---

(\*) En este texto queda constancia de los puntos de vista sobre los que hubo consenso general, aunque en algunos casos la opinión no fuera unánime. Se señalan los lineamientos generales de la reforma fiscal que requieren los países de América Latina para acelerar su proceso de desarrollo, pero no se incluyen las opiniones particulares de los participantes, consignadas en las actas resumidas de las distintas sesiones.

(\*\*) De la Revista "Comercio Exterior", México. Tomo XIII, N° 1, Enero de 1963.

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 déficits 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.

Los participantes concordaron en que la mayor parte de los países latinoamericanos tiene 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 las clases pudientes y no cobra los que están en vigor (1). 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.

Hubo consenso en que urge una reorganización completa de los sistemas fiscales vigentes, y en que esa reorganización

---

(1) 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 esos problemas no pueden desligarse.

## POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

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.

Se reconoció que son diferentes las características sociales, políticas, legales 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 esencial que los países superen mediante un especial esfuerzo los obstáculos que en el pasado pueden haber impedido una completa reforma fiscal.

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. 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.

### LA REORGANIZACION DEL SISTEMA FISCAL EN AMERICA LATINA

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 sistema unitario amplio 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 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.

## POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

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.

### LA TRIBUTACION INDIRECTA

Con respecto a la reorganización de la tributación indirecta, fue opinión general que su administración actual es innecesariamente complicada, 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 sustanciales en la progresividad, atenuando al mismo tiempo las distorsiones económicas que implica esa tributación.

Pueden lograrse incrementos considerables del rendimiento fiscal, así como importantes 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 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.

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 todas las empresas sobre la diferencia entre sus ventas totales y la compras efectuadas a otras empresas, 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.

#### EL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL

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 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.

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 una vía de escape. Además, constituyen una tentación demasiado grande para la corrupción y el soborno, y, por todos estos motivos, no reportan gran cantidad de ingreso (2)

#### EL INGRESO AGRICOLA

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 método, porque su aplicación exige métodos y técnicas con que todavía no se cuenta y propusieron que, en

---

(2) 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.



cambio, se utilizara alguna fracción del autoavalúo de la propiedad como medida del ingreso agrícola presunto.

#### EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

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 de 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.

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.

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.

## POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

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 propiedad y transferencia de acciones —incluso al portador— fueren registrados en las oficinas fiscales.

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.

### EL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS

Los participantes estuvieron de acuerdo 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 propios países. 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, a la par que premia a las firmas ineficientes justamente porque las grava a las tasas más bajas que corresponden a sus menores utilidades.

Los participantes consideraron 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 sociedades anónimas.

#### LA TRIBUTACION DE LA PROPIEDAD URBANA Y RURAL

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.

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 agrí-

colas 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 fluído y promover los objetivos de la reforma agraria.

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 impuesto.

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, para no verse obligado a vender, tendría que revaluar su propiedad hasta la suma en 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.

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.

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.

#### EL IMPUESTO SOBRE LAS SUCESIONES Y DONACIONES

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.

#### LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

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 empresas privadas a la vez que se mantienen los

## POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

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 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 puedan constituir una fuente valiosa de financiamiento para la necesaria expansión de sus actividades.

### EL TRATAMIENTO TRIBUTARIO PARA LAS EMPRESAS EXTRANJERAS

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 la inversión extranjera. Esto es particularmente exacto cuando este problema se enfoca desde el punto de vista del grupo de naciones poco desarrolladas en conjunto. 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.

#### LOS INGRESOS RECIBIDOS DEL EXTERIOR

Se expresó que existen sólidos argumentos de equidad en favor de la exención de 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.

#### LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS

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 zonas no favorecidas. 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

## POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

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.

### LA POLITICA FISCAL Y LOS MERCADOS COMUNES

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 estructuras de la producción y el comercio. A este respecto, se manifestó la conveniencia de llevar a cabo estudios más a fondo sobre este asunto.

### LAS ESTADISTICAS Y LAS REFORMAS FISCALES

En lo que toca a la aplicación de reformas, los participantes indicaron que es urgente, en la administración del sistema impositivo y en el análisis de los efectos de la tributación, 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 presentes 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.



DECLARACIONES DEL MINISTRO DE HACIENDA DE CHILE

A nombre del Gobierno de Chile, habló en la sesión inaugural el señor Luis Mackenna, Ministro de Hacienda, quien dio la bienvenida a los participantes de "esta Conferencia de tan trascendental importancia y actualidad para la América Latina y en especial para nuestro país".

Señaló el señor Mackenna que ya no se discute, como hasta hace pocos años, la necesidad de planificar el desarrollo económico. "Esa etapa, dijo, fue ampliamente superada y en buena medida por la influencia que han tenido sobre el pensamiento americano, los organismos auspiciadores de esta Conferencia. Ahora el peligro reside en que todos desean hacer planes y no siempre se conoce el verdadero significado de ellos".

No obstante, añadió, esta aceptación superficial puede provocar un serio descrédito a la planificación, por cuanto los pueblos "viven a la espera de que los documentos más o menos voluminosos y más o menos complejos se conviertan con efectiva velocidad en realidad palpable". Si la resistencia para abrir paso al concepto de la planificación "fue terca y difícil de doblegar, el desafío actual es muchísimo más dramático y urgente. Tenemos la obligación de hacer realidad lo que se ha prometido en el plan y, para ello, necesariamente, habrá que realizar sacrificios que afectarán a todos los grupos sociales de nuestros países", observó.

Si bien los planes de desarrollo global encuentran hoy aceptación general, continuó, para cumplir los objetivos globales del plan es necesario tomar medidas concretas de política económica. "Es allí donde surge la resistencia y es allí donde se comprueba si el plan puede hacerse realidad o se convertirá en un documento más, donde unos pocos optimistas han puesto sus ilusiones y su talento".

## POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Como Ministro de Hacienda sé que uno de los factores limitativos del desarrollo es la falta de capacidad para movilizar los recursos financieros y físicos de nuestros países “y estoy convencido de que la política fiscal es uno de los instrumentos esenciales para promover el desarrollo económico y la adecuada canalización de los recursos hacia la inversión”.

Añadió entonces el señor Mackenna que “afortunadamente ya ha quedado atrás el concepto clásico del Estado en esta materia” y está surgiendo cada vez con mayor claridad, y esta conferencia es una demostración palpable de tal afirmación, “una teoría fiscal propia en base a nuestra realidad, como fruto de nuestra experiencia y cuya finalidad primordial es la aceleración del desarrollo económico y una repartición más justa de sus frutos”.

Chile no se ha escapado a la influencia de las antiguas ideas, “pero estamos ciertos que existe ya la convicción dentro de la mayoría de nuestra opinión pública para modificar nuestros conceptos y dar paso a las reformas estructurales que el país necesita para un desarrollo más acelerado y sostenido”. La reforma fiscal “es nuestra preocupación inmediata y es por ello que concurre con profunda satisfacción e interés a esta conferencia, cuya agenda de trabajo y documentos son para nosotros de gran actualidad por estar precisamente en estos días sometida a la consideración del Congreso Nacional la Reforma Tributaria presentada por el Gobierno”.

La naturaleza de los temas y la importancia de los debates en los que participarían expertos de extraordinaria calidad y competencia, sin duda constituirán un valioso aporte para los esfuerzos y estudios que Chile está adelantando en este campo.

Nuestro país, continuó el señor Mackenna, durante la presente administración ha estado empeñado en una profunda reforma fiscal. A fines del año 59, se aprobó una nueva legislación en materia presupuestaria y año tras año se ha venido

perfeccionando la administración del presupuesto para convertirlo en un reflejo del Plan Nacional de Desarrollo y la Dirección del Presupuesto en un organismo de la planificación a corto plazo. Para tales efectos, se ha introducido en forma paulatina la presentación del presupuesto por programas, proceso de transformación que habrá de completarse en el año 1964. "Así creemos y pretendemos introducir en la Administración Pública los criterios modernos de la evaluación de programas y proyectos, con lo cual se contribuirá a una mejor asignación de los recursos estatales y a una orientación de ellos en función del Plan Nacional de Desarrollo de largo plazo", declaró el Ministro de Hacienda.

En cuanto a los cambios en el sistema impositivo chileno, el señor Mackenna indicó que se ha hecho una revisión de la administración y se la ha modernizado, cambiando su estructura organizativa, descentralizando las responsabilidades y modificando los procedimientos de fiscalización y de control. Por otra parte, la segunda etapa de "nuestra reforma tributaria que contiene los cambios sustantivos del sistema, trata de obtener básicamente un aumento del volumen de recursos internos destinados al financiamiento de la inversión pública, ampliando la base tributaria del impuesto a los ingresos, disminuyendo las exenciones y eliminando las posibilidades de evasión legal e ilegal. Se logrará un aumento de la contribución de la propiedad a través de avalúos realistas y en el caso de la agricultura fijando el valor de los predios en relación con su capacidad potencial de producción, y, finalmente se establece un impuesto a las herencias que contribuya a una redistribución de la riqueza y se racionalizan los impuestos de compraventa, timbres y estampillas y otros".

Las reformas fiscales que hoy se plantean a nuestro país, dijo el señor Mackenna, envuelven un sinnúmero de problemas entre los cuales citó como ejemplos los siguientes:

## POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

¿En qué medida la transferencia de recursos financieros del sector privado hacia el sector público produce en nuestros países, una disminución de la inversión privada? Si esto fuera efectivo, ¿cómo se podría realizar la transferencia en forma selectiva, para no lesionar el crecimiento de la inversión privada en los sectores en que un plan de desarrollo contemple expansión?

¿Es compatible una política de incentivos tributarios con la intención de elevar sensiblemente los ingresos tributarios y con una redistribución más equitativa del ingreso? ¿Qué mecanismos se podrían utilizar dentro de las posibilidades administrativas existentes, para conciliar los distintos objetivos que se persiguen?

En la realidad latinoamericana ¿es aceptable que la base fundamental del sistema impositivo sea el ingreso? Dadas nuestras características ¿no sería más apropiado considerar el patrimonio y la composición del gasto como elementos tanto o más importantes que el ingreso?

Si se hace descansar principalmente la tributación sobre un impuesto único y progresivo sobre la renta ¿en qué medida será necesario introducir discriminaciones por el origen de la renta y en qué forma esto afectaría la administración del impuesto?

No cabe duda, declaró el Ministro Mackenna en conclusión, que las deliberaciones de la presente conferencia servirán “para arrojar luz sobre estos problemas y podrán guiar las decisiones de quienes tenemos la responsabilidad de llevar a efecto los principios de la política fiscal para impulsar nuestro desarrollo económico”.

DECLARACIONES DEL DIRECTOR PRINCIPAL INTERINO  
DE LA CEPAL

A nombre de la CEPAL habló su Director Principal Interino, señor Alfonso Santa Cruz, quien destacó que la importancia de los temas que tratará la Conferencia y la oportunidad con que lo hará, son bien evidentes. Es más, dijo, acaso pudiera afirmarse que la Conferencia constituye en sí misma una demostración de la decisión de plantear en América Latina esta suerte de preocupaciones bajo un nuevo signo.

En efecto, la preocupación esencial en nuestros países cuando se planteaban los problemas de la política fiscal, tendía hasta no hace mucho, a concentrarse principalmente en torno a la incidencia tributaria, el equilibrio presupuestario y otros problemas de naturaleza similar. Hoy día, señaló, es imprescindible tener en cuenta que la esfera de acción de la política fiscal es mucho más dilatada y abarca otro tipo de exigencias.

Definir los grandes objetivos de la política fiscal —definición que por lo demás es esencial para diseñar sus modalidades e instrumentos concretos de aplicación— significa en último término “precisar el alcance y las responsabilidades de la función del Estado. Y es precisamente en esta materia donde más han venido ganando terreno nuevas ideas y concepciones en América Latina”, observó el señor Santa Cruz.

Sin duda, continuó, está cada vez más lejos de quienes tienen en nuestros países la responsabilidad de las grandes decisiones políticas y técnicas, la idea de una función estatal restringida, prescindente, y limitada a asegurar un clima razonablemente propicio para que operen con la mayor libertad las fuerzas del mercado. Por el contrario, la propia observación de la intensidad y las modalidades de nuestro crecimiento eco-

nómico ha venido acentuando “la insatisfacción y en consecuencia, el convencimiento de que es necesario rectificar rumbos, buscar nuevos caminos y emprender con decisión importantes transformaciones. A su vez, buena parte de esos caminos y transformaciones vienen a traducirse en mayores responsabilidades y en horizontes necesariamente más altos para la función del Estado”.

Es natural que la primera de esas responsabilidades se conciba como una respuesta al lento ritmo de crecimiento mostrado por la economía latinoamericana en el período de postguerra, anotó el señor Santa Cruz. Acaso una de las tareas fundamentales del sector público de nuestros países sea la de transformarse “en fuente esencial de impulso dinámico para el crecimiento, sustituyendo así el papel que la expansión de las exportaciones tuvo tradicionalmente en las economías latinoamericanas”.

Sin embargo, continuó, atribuir mayores responsabilidades a la función estatal implica ineludiblemente “la exigencia y el compromiso de que la propia política fiscal se traduzca en vehículo importantísimo para movilizar una corriente creciente de ahorro interno, que coloque el aporte externo en la única posición que razonablemente puede tener: la de complemento de un esfuerzo que tiene que ser primordialmente nacional”.

Por otra parte, agregó el Director Principal Interino de la CEPAL, es necesario reconocer que no se trata sólo de estimular y acelerar el crecimiento económico, sino también de lograr una mejor repartición de sus frutos. A la insatisfacción de haber crecido poco, se añade en América Latina “el hecho perturbador de que se ha mantenido casi inalterada a lo largo de varios quinquenios una distribución del ingreso que puede calificarse de socialmente injusta, y que además —y así co-

mienza por fin a reconocerse— es incompatible con las exigencias del propio desarrollo”. Aunque la redistribución del ingreso constituya un proceso en el que juegan muchos elementos, es evidente que el papel que en tal sentido puede tener la política fiscal es de enorme importancia, tanto desde el punto de vista de las formas que adopte la captación de los recursos fiscales como de la estructura y orientación de los gastos públicos. A las crecientes responsabilidades estatales ya mencionadas, se suman otras, entre las que se destacan aquellas relacionadas con la necesidad de ampliar los servicios sociales básicos y las que están llamadas a ser “complemento indispensable de algunas reformas estructurales imprescindibles”.

Pocas veces como en los últimos años “se había logrado un consenso tan amplio de opiniones sobre la necesidad de emprender programas que contribuyan al mejoramiento rápido y sustancial de las condiciones de vida de grandes sectores de la población latinoamericana, en campos tan vastos, como la educación, la vivienda y la salud pública. “De nuevo se trata de objetivos cuya consecución depende de la expansión y eficacia de la acción gubernamental”, señaló el señor Santa Cruz. Por su parte, agregó, los cambios estructurales básicos —la reforma agraria por ejemplo— que hoy se reconocen cada vez con más claridad como exigencias ineludibles del progreso latinoamericano, tendrán que complementarse con programas públicos que aseguren su eficacia y disminuyan los riesgos inherentes al período de transición hasta que se logren plenamente los frutos que están llamados a ofrecer.

La acción pública encaminada a afrontar en el futuro inmediato tan serios y complejos problemas no puede abordarse con los instrumentos tradicionales, “o mediante pequeños ajustes y sistemas diseñados para condiciones tan distintas a las

## POLÍTICA FISCAL DE AMÉRICA LATINA

que hoy imperan”, declaró el señor Santa Cruz. En materia de tributación, por ejemplo, “difícilmente se encontraría una solución eficaz con la mera superposición de nuevos impuestos a los sistemas vigentes. Y tampoco sería suficiente el simple ordenamiento de una estructura de gastos públicos que es básicamente inadecuada”.

Frente a exigencias de esa dimensión es posible medir el exacto valor del aporte que pueden brindar reuniones como la que hoy se inicia. Las conclusiones de la presente conferencia, unidas a las que vienen ofreciendo otras reuniones similares —tales como el Seminario Latinoamericano de Planificación y el Seminario de Administración Presupuestaria de Sudamérica, celebrados este año en la CEPAL— irán configurando “las piezas de esa política planificada de desarrollo, coherente e integral, que exige imperiosamente la superación de los graves problemas que hoy confronta nuestra América Latina”, declaró el señor Santa Cruz en conclusión.

### DECLARACIONES DEL Sr. ALVARO MAGAÑA, DE LA OEA

El último orador en la sesión inaugural fue el señor Alvaro Magaña, de la OEA, quien habló a nombre del Programa Conjunto de Tributación OEA/CEPAL/BID, bajo cuyos auspicios se ha organizado la Conferencia sobre Política Fiscal en América Latina.

Señaló el señor Magaña que los principios adoptados por los Estados Americanos en el Acta de Bogotá y en la Carta de Punta del Este reconocieron la importancia y la necesidad de fortalecer los sistemas fiscales de América Latina para acelerar el desarrollo económico y social.

El Programa de Tributación, organizado a principios de 1961, es un esfuerzo conjunto de la OEA, la CEPAL y el BID para contribuir al mejoramiento de los sistemas tributarios de los



países latinoamericanos. Recordó que en el mes de octubre del año pasado se celebró en Buenos Aires, dentro del Programa de Tributación, una primera conferencia relacionada con los problemas de la administración de impuestos, a la cual asistieron más de 60 expertos. La presente conferencia, que tiene como tema general el estudio de los problemas de política fiscal en relación con el desarrollo económico de América Latina, "estamos seguros de que será una confrontación fructífera de conocimientos y experiencias que permitirá señalar las directrices generales para la formulación de programas de política fiscal y, muy especialmente, de reforma tributaria".

Observó luego el señor Magaña que las actividades del programa tripartito en este campo no se limitan a la organización de conferencias. Se han iniciado también estudios sobre los sistemas fiscales de varios países con el objeto de evaluar el impacto del sector público en la economía, a fin de tener la información básica necesaria para formular las modificaciones que sean aconsejables en la tarea de convertir el sistema fiscal en un instrumento efectivo de la aceleración del desarrollo. Los primeros estudios corresponden a Panamá y al Ecuador, y serán concluidos en enero de 1963. En su fase inicial se encuentran los estudios relativos a Centroamérica y el Uruguay, y está bastante avanzado el estudio fiscal de la Argentina, que se comenzó en octubre de 1962. Se espera iniciar estudios similares por lo menos en cuatro países adicionales durante el primer semestre del año en curso.

Sin embargo, subrayó el señor Magaña, es importante tener presente que, por la propia naturaleza de los problemas de la reforma fiscal, la realización de estas conferencias y estudios debe considerarse únicamente como la fase inicial de un proceso que permita en forma efectiva adaptar los sistemas impositivos a la necesidad de alcanzar un ritmo más acelerado de crecimiento.

## POLÍTICA FISCAL DE AMÉRICA LATINA

Después de referirse a la importancia de los temas de la conferencia y de los trabajos que a ella han sido presentados, así como a la trascendencia que sin duda tendrán las deliberaciones desde el punto de vista económico y también desde el punto de vista social, el señor Magaña declaró en conclusión que deseaba “expresar nuestra confianza de que esta reunión será una contribución valiosa en la búsqueda de soluciones a los problemas fundamentales que nos ocuparán los próximos días y cuya importancia es decisiva para el futuro de América Latina”.