

POLITICA
FISCAL
Y
DESARROLLO
ECONOMICO

Por: Néstor Vega

Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica

338.9
V422

Quito - Ecuador

1 9 6 4

4259

04948

MFN 4248

Política Fiscal
y Desarrollo Económico

50781

Reimpreso de la Revista PLANIFICACION Nº 3.— Setiembre de 1964
Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador.

335-9

Ve

L-7

26 JUL. 1974

04859

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACION
E INFORMACION ECONOMICA

13593

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
BIBLIOTECA
QUITO - ECUADOR

obsequio - \$ 5.00

INDICE

- I. PROGRAMACION Y DESARROLLO ECONOMICO
 - 1. Concepto de desarrollo económico
 - 2. La programación del desarrollo
- II. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO
 - 1. El ahorro interno
 - 2. La inflación
 - 3. El crédito exterior
- III. POLITICA FISCAL
 - 1. Concepto y alcance
 - 2. Objetivos de la política fiscal
 - 3. Medios de acción
- IV. GASTO PUBLICO Y NORMAS DE POLITICA PRESUPUESTARIA
 - 1. Tendencia del gasto público
 - 2. Normas de política presupuestaria
- V. TRIBUTACION
 - 1. Conflicto entre recursos e incentivos
 - 2. Alternativas tributarias y posibles incentivos
 - 3. Capacidad fiscal
- VI. POLITICA DE PRECIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
 - 1. Conveniencia de la provisión gubernamental de los servicios públicos
 - 2. Sistemas de financiamiento de los servicios públicos
 - 3. Política de precios
- VII. SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

VIII. IMPUESTOS, PRECIOS Y SISTEMAS CAMBIARIOS

1. Impuestos y precios
2. Los sistemas cambiarios

IX. PROBLEMAS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS

1. Procesos presupuestarios
2. Procesos de endeudamiento público
3. Instrucción del personal y divulgación legal y técnica
4. Registro y control de contribuyentes
5. Información estadística e investigación tributaria
6. Fijación de la base imponible
7. Sistemas de recaudación
8. Evasión, defraudación y contrabando
9. Contencioso-administrativo y contencioso-tributario.

I. PROGRAMACION Y DESARROLLO ECONOMICO

1. Concepto de desarrollo económico.—

En un sentido lato se podría definir el desarrollo económico como la correcta utilización y explotación de los recursos humanos, naturales y financieros de un país, capaz de procurar a su población la adecuada satisfacción de sus necesidades, conforme a los estándares modernos. Pero el concepto más generalizado tiene que ver con el ingreso per cápita de la población. Así Gerald M. Meier y Robert E. Baldwin en su libro "Economic Development" definen el desarrollo económico como "el proceso en que el ingreso nacional de una economía, medido en términos reales, crece durante un largo período de tiempo. Y si la tasa de crecimiento del ingreso es mayor que la tasa de crecimiento de la población, entonces el ingreso real per cápita está creciendo". Sólo en este caso la economía de un país esta verdaderamente desarrollándose porque puede proporcionar mayor bienestar a su población.

El incremento del ingreso per cápita no se lo consigue sin cambios fundamentales en la estructura misma de una economía. Los factores que intervienen en el cambio de esta estructura son fácilmente determinables, como lo exponen los autores citados: 1) descubrimiento de nuevos recursos productivos, 2) acumulación de capital, 3) crecimiento de la población, 4) introducción de nuevas y mejores técnicas de producción, 5) entrenamiento de la fuerza de trabajo, y 6) otras modifi-

caciones institucionales y organizativas.

Pero el desarrollo económico moderno no se lo estudia tanto en términos absolutos sino más bien relativos, o sea comparando el grado de desarrollo de diversos países. De ahí que se ha clasificado a los países en: 1) atrasados, 2) subdesarrollados, menos desarrollados o de menor desarrollo relativo y 3) desarrollados. Si consideramos como países desarrollados a los Estados Unidos de Norteamérica y a los países de Europa occidental, fácil es determinar como países subdesarrollados a aquellos cuyo ingreso real y capital por cabeza es menor que en los países antes nombrados.

El subdesarrollo de los países tiene también una graduación; la categoría inferior estaría compuesta por los países atrasados, en donde imperan las pobreza, el hambre y el estancamiento. Son los países que no tienen más recursos que explotar. Los grados del desarrollo por otra parte, se podría clasificar en cuatro categorías: 1) economía agrícola de subsistencia, 2) economía agrícola con superávit para el mercado, 3) crecimiento del comercio, 4) florecimiento de la industria.

Son muy conocidas, por otra parte, las etapas del desarrollo de W. W. Rostow, con las siguientes características: 1) las condiciones previas que se establecen en un largo período de tiempo (alrededor de una centuria) y que se concretan en los siguientes aspectos: idea de que el desarrollo económico es posible; crecimiento rápido de la educación con un desplazamiento a nuevos campos, especialmente a la

I. PROGRAMACION Y DESARROLLO ECONOMICO

1. Concepto de desarrollo económico.—

En un sentido lato se podría definir el desarrollo económico como la correcta utilización y explotación de los recursos humanos, naturales y financieros de un país, capaz de procurar a su población la adecuada satisfacción de sus necesidades, conforme a los estándares modernos. Pero el concepto más generalizado tiene que ver con el ingreso per cápita de la población. Así Gerald M. Meier y Robert E. Baldwin en su libro "Economic Development" definen el desarrollo económico como "el proceso en que el ingreso nacional de una economía, medido en términos reales, crece durante un largo período de tiempo. Y si la tasa de crecimiento del ingreso es mayor que la tasa de crecimiento de la población, entonces el ingreso real per cápita está creciendo". Sólo en este caso la economía de un país está verdaderamente desarrollándose porque puede proporcionar mayor bienestar a su población.

El incremento del ingreso per cápita no se lo consigue sin cambios fundamentales en la estructura misma de una economía. Los factores que intervienen en el cambio de esta estructura son fácilmente determinables, como lo exponen los autores citados: 1) descubrimiento de nuevos recursos productivos, 2) acumulación de capital, 3) crecimiento de la población, 4) introducción de nuevas y mejores técnicas de producción, 5) entrenamiento de la fuerza de trabajo, y 6) otras modifi-

caciones institucionales y organizativas.

Pero el desarrollo económico modernamente no se lo estudia tanto en términos absolutos sino más bien relativos, o sea comparando el grado de desarrollo de diversos países. De ahí que se ha clasificado a los países en: 1) atrasados, 2) subdesarrollados, menos desarrollados o de menor desarrollo relativo y 3) desarrollados. Si consideramos como países desarrollados a los Estados Unidos de Norteamérica y a los países de Europa occidental, fácil es determinar como países subdesarrollados a aquellos cuyo ingreso real y capital por cabeza es menor que en los países antes nombrados.

El subdesarrollo de los países tiene también una graduación; la categoría inferior estaría compuesta por los países atrasados, en donde imperan la pobreza, el hambre y el estancamiento. Son los países que no tienen más recursos que explotar. Los grados del desarrollo por otra parte, se podría clasificar en cuatro categorías: 1) economía agrícola de subsistencia, 2) economía agrícola con superávit para el mercado, 3) crecimiento del comercio, 4) florecimiento de la industria.

Son muy conocidas, por otra parte, las etapas del desarrollo de W. W. Rostow, con las siguientes características: 1) las condiciones previas que se establecen en un largo período de tiempo (alrededor de una centuria) y que se concretan en los siguientes aspectos: idea de que el desarrollo económico es posible; crecimiento rápido de la educación con un desplazamiento a nuevos campos, especialmente a la

técnica y a las artes y oficios; ampliación de los mercados para el comercio; uno que otro signo de industria manufacturera; disminución de la tasa de mortalidad por lo que la población crece rápidamente; aparición de nuevos hombres (empresarios) y nuevas instituciones para la movilización e inversión del capital; 2) el "take-off", arranque o despegue de la economía, cuando el coeficiente de inversión neta (relación porcentual entre la formación neta de capital y el ingreso nacional) sube de 5 a 10 por ciento; aparición de una o varias industrias de gran escala; aparición de instituciones políticas, sociales y económicas que favorezcan y canalicen el ahorro y la inversión; y 3) el crecimiento autofinanciado a largo plazo, que se consigue cuando el coeficiente de inversión neta interna salta del 10 al 15 por ciento, que, dados coeficientes normales de productividad del capital y una tasa no exagerada de crecimiento de la población (no más del 3 por ciento), permite conseguir un incremento del ingreso real, en términos per cápita, sin tener que acudir al financiamiento externo.

Pero el desarrollo económico es algo más que el simple incremento del ingreso, pues este debe conllevar un mejor estándar de vida para todos los estratos de la población y por tanto mayor bienestar social y libertad individual. Este progreso económico y este bienestar social no se lo puede conseguir por el mero incremento del ingreso, medido en términos globales o en términos per cápita; se los consigue sólo cuando se puede considerar buena y adecuada la distribución del ingreso. La evaluación del desarrollo debe hacerse, por consiguiente, teniendo en cuenta tanto

el crecimiento mismo del producto, como también la distribución del ingreso, la composición del producto, sus costos reales y sociales y los cambios sociales e institucionales correlacionados con el crecimiento del ingreso. Las políticas a seguir son, por tanto, complejas y delicadas.

2. La Programación del desarrollo.—

La programación económica es el camino moderno de buscar el desarrollo, mediante la fijación de metas aceptables de crecimiento y el empleo de los medios adecuados para conseguirlas. Como punto de partida, la programación depende de las decisiones públicas y privadas para obtener el desarrollo, o sea del deseo de crecer. Las decisiones tradicionalmente han dependido de muchos factores, distintos para el sector público y para el sector privado. Para el sector público los determinantes han sido el mandato constitucional, la costumbre o tradición, las necesidades políticas; para el sector privado, el deseo de hacer un nombre, adquirir importancia social y política, pero fundamentalmente el incentivo del beneficio.

Modernamente, estos determinantes no han desaparecido, pero sí han dado paso a conceptos más fundamentales como base de las decisiones. En un país moderno, estas dependen principalmente del análisis económico que da, sino una fotografía clara y precisa de las cosas, al menos un mapa de la realidad económica y social, en que se pueden distinguir nítidamente sus características más relevantes.

Sea cualquiera el determinante de la decisión, se establecen los

objetivos deseables y se programa el mejor uso de los recursos y de las técnicas para alcanzarlas, precisando las tasas de consumo y de inversión necesarias, para obtener los objetivos deseados tanto en el aspecto económico como social.

Un plan para llamarse tal tiene que ser técnica y financieramente factible; de ahí que para poder ejecutarse el plan se ha de componer de los programas sectoriales necesarios y estos han de descender al nivel de proyectos específicos.

II. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Paralelamente al programa de producción, de consumo y de transacciones físicas en general, está el programa financiero, que consiste en determinar las transacciones financieras y el flujo de fondos necesarios para alcanzar las metas de producción y de consumo deseados. En último término, el programa financiero tiene que ver con la creación y movilización de ahorro interno y la obtención y movilización de crédito externo por las cantidades que el ahorro interno fuere insuficiente para cubrir una inversión que permita la obtención del crecimiento planeado. Se podría decir, por tanto, que hay métodos de financiamiento interno y métodos de financiamiento externo del desarrollo. Entre los métodos de financiamiento interno están el incremento de la tasa de ahorros nacionales, los métodos fiscales y el recurso inflacionario. El financiamiento internacional puede venir en forma de empréstitos, de dona-

ciones o de inversiones directas de capitales extranjeros. En un país subdesarrollado, en que la tasa de ahorro interno es insuficiente, es absolutamente necesario el concurso de los capitales extranjeros en la época del arranque o despegue.

1. El ahorro interno

Es comprensible que en un país subdesarrollado, con un bajo ingreso per cápita, el ahorro voluntario sea escaso e insuficiente para las inversiones necesarias para el crecimiento. La política fiscal tiene que acudir a los métodos tributarios para acumular ahorros gubernamentales que complementen los ahorros privados. "Un progreso económico acelerado, como el que conciben y necesitan los países subdesarrollados difícilmente puede realizarse, sin que en ese proceso tenga destacada importancia el ingreso público" dice el Prof. Nicholas Kaldor de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. La razón para tal afirmación la encuentra en que en dichos países "precisa expandir constantemente toda una gama de servicios que no producen ingreso alguno —educación, salubridad, sistemas de comunicaciones y así sucesivamente— como prerrequisito del desarrollo cultural y económico de su país. Estos servicios se financian con ingresos públicos. De donde los impuestos, amén de abastecer las necesidades, son adecuados instrumentos para fomentar el ahorro destinado a formar el capital interno, cuando con los excedentes de los impuestos, por sobre los niveles de gastos corrientes, se crean los denominados bienes de capital". (1)

(1) Nicholas Kaldor, Ensayos sobre Desarrollo Económico.

Para acumular ahorros para las inversiones necesarias, se puede, por otro lado, dar incentivos tributarios sobre cierto tipo de inversiones así como sobre los intereses de títulos financieros de carácter público. En cambio se debe gravar fuertemente los gastos en artículos suntuarios, gastos dispendiosos a los que los grupos de altos ingresos de los países subdesarrollados son muy inclinados.

2. La inflación

En países de bajos ingresos no faltan apologistas del sistema inflacionario como método de financiamiento del desarrollo económico. Está por demás decir que los apologistas están entre los grupos de población que rechazan el sacrificio que significa el ahorro voluntario y el ahorro forzoso y más aún el sistema tributario progresivo.

Hay algunos economistas como Maurice Dobb y Arthur W. Lewis que recomiendan una inflación moderada para impulsar el desarrollo y para conseguir una movilización masiva de la fuerza de trabajo y procurar el aumento de alimentos y la provisión de materia prima para la industria. No cabe duda, por otra parte, que varios países latinoamericanos han crecido con la inflación, tales como Chile y Brasil, canalizando los efectos de la inflación que acumula ingresos en las manos de los más ricos hacia la inversión.

Por fin, hay economistas como Kindleberger, que acepta la inflación casi como inevitable en las primeras etapas del desarrollo de los países. Por otra parte expresa que el endeudamiento externo es

inflacionario de por sí, según todas las teorías de balance internacional de la economía y que así mismo, la asistencia técnica más las inversiones directas como las propiciadas por la AID, son inflacionarias porque nunca cubren el costo total de las inversiones y obligan a inflar el déficit presupuestario del Estado. No cabe duda que la política seguida por los organismos de crédito internacional, de exigir un considerable aporte local para cada nuevo proyecto, desconociendo el esfuerzo total del país por la formación de capital, puede inducir a la inflación. La emisión de moneda inflacionaria es protagonizada, por otra parte, por muchos políticos y hombres de negocios.

3. El endeudamiento externo

Cualquiera que sea la idea que se tenga del endeudamiento externo y de la inversión directa de capitales extranjeros, estos son complemento indispensable del desarrollo cuando el ahorro interno es insuficiente para que las inversiones den la tasa de crecimiento deseada. Por supuesto que las inversiones directas se van a los países que por razones de mercado, de transporte, de materia prima, etc., garantizan altos réditos al capital.

Las instituciones de crédito se multiplican, nacidas unas de acuerdos internacionales, mientras otras son de voluntad unilateral del Gobierno de los Estados Unidos. Algunas conceden créditos duros, otras suaves, de acuerdo con la naturaleza de la utilización del préstamo. Hay una cosa común en todas ellas, a saber, la complejidad y lentitud de los trámites para conseguirlos.

El crédito externo tiene un límite dado por la capacidad de pago, que, a su vez, está dada por la diferencia entre las divisas obtenidas de la exportación de bienes y servicios y las necesarias para la importación de bienes y servicios indispensables para la vida y necesarios para el desarrollo económico. Una deuda muy grande que obligue a un servicio sobre estos límites puede traer graves perturbaciones económicas.

III. POLITICA FISCAL

1. Concepto y alcance.—

Se comprende como política fiscal el conjunto de medidas adoptadas y seguidas por los gobiernos en conexión con la legislación y las prácticas administrativas que se refieren a los impuestos, al endeudamiento público interno y externo, al gasto público y a la programación presupuestaria, a las operaciones y situación financiera de las entidades autónomas y organismos paraestatales, al dinero circulante y otras materias conexas y, en especial, a los efectos que tiene o se pretenden con tal legislación y prácticas administrativas sobre los negocios privados y la economías en general. Por consiguiente, la política fiscal tiene que ver con el sistema tributario, el seguro social, los precios de los servicios públicos, los sistemas de cambio internacional, los sistemas y procesos presupuestarios, y los sistemas administrativos, incluyendo los obstáculos legales y políticos que impiden la unificación del mando de la política fiscal.

2. Objetivos de la política fiscal.—

Como objetivos fundamentales

de la política fiscal se pueden señalar los siguientes:

1) procurar al Estado y al sector público en general los recursos financieros suficientes para el cumplimiento de los servicios públicos necesarios para una buena administración y para el bienestar y el progreso social y económico de los ciudadanos y proveer de los ahorros suficientes para, con la ayuda del endeudamiento interno y externo, poder construir las obras de infraestructura necesarias para alentar las actividades agrícolas, industriales, comerciales, de transporte y otros servicios a cargo de la actividad privada;

2) procurar los incentivos necesarios, en forma de exoneraciones tributarias y subsidios directos para canalizar los ahorros privados a las actividades más necesarias al desarrollo económico y social del país;

3) procurar, por medio del gasto y de las inversiones directas, mencionadas en el punto 1) y de los incentivos mencionados en el punto 2), mayor ocupación y por tanto mayores ingresos y mayor bienestar social a la población;

4) procurar una mejor distribución del ingreso, tanto a través de un sistema tributario debidamente progresivo, que grave a los ciudadanos de acuerdo con la capacidad de pago, como a través del gasto público dirigido en beneficio de las grandes mayorías, de las inversiones públicas dirigidas hacia las actividades y regiones más deprimidas, y por fin a través de prestaciones amplias y adecuadas del seguro social que garantice a toda persona seguridad en la vejez, en

la desocupación, en la enfermedad y en los accidentes de trabajo; y

5) Mantener una adecuada estabilidad de precios internos, mediante un sistema tributario suficientemente flexible, capaz de captar recursos más que proporcionalmente al ingreso en las épocas de bonanza y menos que proporcionalmente en las épocas depresivas, y a fin de evitar castigos a las empresas que experimenten pérdidas. Un gasto público debidamente acoplado a los ciclos económicos complementa esta función.

3. Medios de acción.—

Objetivos de la naturaleza como los expuestos solo pueden realizarse cuando existe como base un plan de desarrollo perfectamente establecido, con programas y proyectos perfectamente delineados, y a su vez voluntad inquebrantable de seguirlo y autoridad y fuerza suficiente para cumplirlo.

Es imposible cumplir un plan si no hay coordinación entre los entes públicos encargados de realizarlo, y no hay coordinación cuando las decisiones se hacen a diversos niveles de autoridad, bajo determinantes de la más variada naturaleza.

No es posible cumplirlo cuando los presupuestos de las entidades públicas no están regidas por normas universales y uniformes y cuando el Estado tiene que manejar para sus compromisos recursos inflexibles, porque gran parte de ellos están en cuentas y fondos extrapresupuestarios que no se rigen por las normas generales y cuando gran parte de las recaudaciones diarias son retenidas automática-

mente para el servicio de una ingente deuda pública.

No es posible cuando el sistema tributario es inflexible y socialmente regresivo, enmarañado y caótico y por tanto de difícil aplicación administrativa.

Tampoco es posible cuando la presión de los grupos social, política y económicamente poderosos es tan fuerte por mantener sus privilegios que se oponen a todo intento de reforma, porque la redistribución del ingreso con un sistema inflexible y regresivo favorece a los que más tienen y vuelve más rico al rico y más pobre al pobre.

Las políticas a seguir son, por consiguiente, la adopción de normas universales para la elaboración de los presupuestos que deben mantener una unidad en los criterios para una labor coordinada; adopción de programas de inversiones y servicios públicos a mediano y largo plazo, que se debe ir sirviendo, según un calendario estricto en los presupuestos anuales.

El sistema tributario debe regirse por los criterios de justicia en el gravamen, para lo cual deberá adoptarse el principio de la capacidad de pago; de suficiencia en la provisión de recursos al sector público, para lo cual habrá de adoptarse un sistema tributario suficientemente flexible, con tarifas progresivas preferentemente ad-valorem; y viabilidad administrativa, de acuerdo con la capacidad técnica existente.

La abolición de impuestos de destino predeterminado disminuye notablemente el desperdicio de los recursos, da más flexibilidad y fa-

vorece la mejor utilización de los dineros del Estado.

Un registro de contribuyentes actuales y posibles, amplía enormemente el sujeto tributario y posibilita mayores recaudaciones.

Siendo el seguro social el único medio de que disponen las grandes mayorías para enfrentar las necesidades de la vejez y la pasividad, de la enfermedad, la desocupación y el accidente, debe ampliarse el sistema al máximo posible, complementando con impuestos el financiamiento del sistema a base de contribuciones personales y patronales.

Los precios de los servicios públicos deben por lo general determinarse a un nivel tal que cubran los costos y gastos que implican los mismos; pero se pueden establecer a un nivel más bajo cuando los beneficios sociales así lo justifiquen; y asimismo se pueden establecer más altos cuando impliquen altos costos sociales. Los beneficios y costos sociales no se determinan en dinero sino en bienestar o malestar social que lógicamente tienen derivaciones económicas.

En ningún caso se debe utilizar la deuda pública ni interna ni externa para financiar gastos de operación. El crédito para las inversiones de capital sólo debe ser un complemento del ahorro gubernamental y no un sustituto. El exceso de deuda pública, especialmente externa, puede causar graves presiones en la economía y eventualmente procesos inflacionarios que hay que evitar.

El cambio libre de divisas y la libre convertibilidad que operan

perfectamente en economías desarrolladas de alto grado de industrialización, puede ser peligrosísimo en economías subdesarrolladas con grados de industrialización incipiente. Se puede evitar los peligros de inflación y garantizar la estabilidad de precios internos, mediante un adecuado control de cambios de divisas extranjeras y eventualmente la adopción de tasas diferenciales de cambio.

Un gobierno democrático con fuerte autoridad moral y capacidad administrativa, a la vez que garantiza una tranquilidad política y favorece la actividad privada, es moralmente capaz de aglutinar las fuerzas políticas, administrativas e institucionales en una sola acción coordinada para acelerar el proceso de desarrollo económico y social de un país.

IV. GASTO PUBLICO Y NORMAS DE POLITICA PRESUPUESTARIA

1. Tendencia del Gasto Público.—

El campo de acción del sector público ha llegado modernamente a casi todas las actividades humanas, creciendo, por consiguiente, sus gastos en forma considerable. Esta amplísima actividad, por otra parte, no es de simple espontaneidad de los gobernantes y administradores de la cosa pública, sino que se debe a una exigencia de los pueblos, que desean vivir según estándares que han visto u oído que existen en otras partes.

Junto a las actividades tradicionales del gobierno de mantenimiento del orden y la paz interna, la seguridad y las relaciones internacionales, la provisión de carreteras y de servicios básicos como el co-

reos y las telecomunicaciones, los pueblos exigen del Estado moderno la elaboración y ejecución de programas amplios de desarrollo agropecuario, industrial, artesanal, comercial y minero; de explotación, industrialización y comercialización de los productos de la pesca y de los bosques; amplios programas de vialidad, incluyendo carreteras, líneas férreas, puentes, puertos y aeropuertos; sistemas de transporte y comunicaciones nacionales e internacionales, según los últimos adelantos de la técnica moderna; instalación de plantas eléctricas para la provisión de luz y de energía y construcción de canales de riego; completos servicios de educación, salud y salubridad; atención a la vivienda y al ornato.

Tal cúmulo de obligaciones ha hecho crecer enormemente los gastos públicos; estos crecen no sólo por la diversidad de funciones a desempeñar y por el crecido número de personas a emplear, sino por la calidad técnica misma de éstas, pues las nuevas funciones obligan a remplazar al funcionario y empleado tradicional, conocedor de sencillos trámites administrativos, con técnicos de alta calidad, capaces de crear y producir los servicios y las obras que han de hacer el desarrollo económico, mediante la óptima utilización de los recursos. Estos técnicos, lógicamente, por serlos, exigen remuneraciones mucho más elevadas que los funcionarios y empleados tradicionales.

La importancia del sector público está entonces no sólo en la capacidad de programar las obras y los servicios públicos, sino en la capacidad de financiarlos, ejecutarlos y entregarlos a la comunidad.

2. Normas de política presupuestaria.

El dilema de la política presupuestaria está en que hay que servir al mismo tiempo un fin político y un fin económico, y estos dos fines están en aparente contradicción algunas veces. Ha sido norma, en efecto, en todos los países, decidir los servicios que hay que rendir a la colectividad sobre bases esencialmente políticas, aunque también sobre bases constitucionales y tradicionales.

Por otra parte la norma de los legisladores es siempre votar por nuevos gastos e inversiones para su provincia, pero muy rara vez un nuevo impuesto, porque mientras lo primero es factor de popularidad, lo segundo es un acto impopular. Sin embargo, la imposición es el medio lógico de aumentar los recursos y los gastos y de dar a conocer a los ciudadanos los costos de los programas gubernamentales.

Modernamente, frente a la decisión política ha aparecido una nueva guía de la política fiscal, el análisis económico y la programación económica.

Cuando un presupuesto se basa en el análisis económico, se debe hacer una proyección para varios años de la producción total del país en condiciones de alto empleo. También hay que incluir proyecciones de la cantidad de bienes y servicios que se consumirán, de las inversiones comerciales y de los gastos de gobierno, si persistieren las mismas condiciones en los negocios, en el trabajo y el consumo. Este análisis tiene que mostrar asimismo si el mercado será suficien-

te o no para absorber toda la producción.

Junto con el análisis económico de la situación general del país hay que presentar el proyecto de presupuesto y la manera como éste encuadra dentro de los objetivos o metas de crecimiento y sus relaciones con la política crediticia, tributaria, arancelaria y cambiarla.

Si el presupuesto ha de ser un factor dinámico de desarrollo tiene que regirse por ciertas normas fundamentales que deben ser universales para todos los entes públicos, a fin de asegurar una acción coordinada.

Un presupuesto por programas en que se haga la debida evaluación de los proyectos, con estimación de costos-beneficiosos, especialmente en lo que se refiere a inversiones, es imperativo.

Como la mayor parte de los proyectos son a más de un año plazo, se deben hacer las estimaciones de gastos a largo plazo, especialmente cuando en ello está comprometido el crédito público. Asimismo se han de estimar los costos de construcción de las obras públicas y los gastos de operación y las amortizaciones de la deuda. Por otro lado se debe estimar los posibles rendimientos económicos de las inversiones, especialmente cuando la deuda para dicha construcción está servida con tasas o rentas de la propia obra. Conviene también evaluar los beneficios indirectos, por incremento de la producción derivada de la construcción de una carretera, por las economías derivadas de la construcción de una planta eléctrica, etc. Los beneficios intangibles deben

ser al menos mencionados para comprender su importancia. Muchas veces será conveniente hacer estimaciones de costo-beneficio de varios proyectos alternativos para determinar prioridades y conveniencias.

El presupuesto, por otra parte, ha de reunir una serie de cualidades tanto de tipo formal, como la universalidad, la periodicidad, la especificación clara de los programas y las partidas y la publicidad; como otras de carácter netamente económico, que son las más importantes. Entre estos últimos el principal principio que ha de regir al presupuesto es el equilibrio, que no se refiere exclusivamente al aspecto de caja, o sea a la igualdad de ingresos corrientes y gastos de operación, que se lo consigue mediante estimaciones realistas de los ingresos y el ajuste de los gastos de operación que deben inclusive ser menores que los ingresos corrientes para asegurar algún ahorro que permita las inversiones estatales.

Pero más importante es el equilibrio coyuntural, mediante una política anticíclica del presupuesto, tendiente a neutralizar eficazmente los efectos inconvenientes del ciclo económico.

Sin embargo, el más importante de todos, pero también el más descuidado es el equilibrio estructural, que consiste en que el presupuesto del Estado y los ingresos y gastos públicos deben encajar con precisión dentro de la economía de un país, o sea, integrarse dentro de la política económica nacional. Según este principio el presupuesto del Estado se financiará con suficiencia, pero sin extorsionar ni quitar incentivos a la actividad

privada, efectuará los gastos con austeridad, y prestará los servicios y construirá las obras más necesarias al país y que, por otra parte, no pueden ser atendidos por el sector privado.

Por consiguiente, mientras por un lado se debe hacer con toda precisión las estimaciones de los ingresos, se debe establecer porcentajes adecuados de gastos de operación e inversiones de capital, y dentro de estas establecer un estricto orden de prioridades, para evitar atomizaciones y desperdicios de las rentas públicas.

V TRIBUTACION

1. Conflicto entre recursos e incentivos.—

“Los problemas de la tributación en relación con el desarrollo económico se discute generalmente desde dos puntos de vista diferentes que se refieren a consideraciones distintas y algunas veces contradictorias: desde el punto de vista de los incentivos y desde el punto de vista de los recursos.” (2)

“En momentos en que se utiliza cada vez más el término desarrollo económico y social, me parece adecuado constatar claramente que la distribución equitativa del ingreso constituye uno de los fines de una política de desarrollo; en los casos - quizás menos frecuentes de lo que se supone - en que

este objetivo pueda chocar con el de desarrollo mismo, se presenta la necesidad de una opción, cuyo resultado depende de las circunstancias de cada caso”. (3)

En realidad, el fin primordial de la política tributaria es proveer recursos suficientes al Fisco y al sector público, en general, para que éste pueda cumplir eficientemente con sus obligaciones de servicio público y de inversiones necesarias, sobre todo en obras de infraestructura; pero también es cierto que el sector no puede crecer desproporcionadamente en relación con el sector privado, hasta sustraerle tanto sus ahorros que le quiten no sólo incentivos sino posibilidades mismas de progreso. La política tributaria no debe descuidar nunca el asunto de los incentivos a la actividad privada sobre todo para favorecer el rápido crecimiento de los sectores más necesarios para el desarrollo económico. El crecimiento del sector privado es fuente dinámica de ocupación y de seguridad para el propio sector público que tendrá posibilidades de aumentar las recaudaciones, si dispone de un sistema tributario suficientemente flexible, que capte rentas del incremento de estas en el sector privado.

Si a través de todos los medios, se procura, mediante el desarrollo económico, el mayor bienestar social, y si esto es posible sólo mediante una mejor distribución del

(2) Nicholas Kaldor: “El papel de la tributación en el desarrollo económico”.— “Reforma Tributaria para América Latina: II Problemas de Política Fiscal.— Documentos y Actas de la Conferencia celebrada en Santiago, Chile, Diciembre, 1962”.

(3) Federico J. Herschel: Comentarios al estudio anterior de Kaldor.— Mismo documento.

ingreso, este último fin no puede pasar desapercibido en un sistema tributario moderno, mediante la aplicación de tarifas progresivas, que graven de acuerdo con la capacidad de pago y que exoneren de tributación a las pequeñas rentas, hasta el límite mínimo necesario para cubrir con alguna decencia las necesidades básicas.

Sin embargo de estas consideraciones, en términos de desarrollo económico hay una especie de conflicto entre la necesidad de procurar recursos para el Estado que le permitan cumplir con sus obligaciones de servicio e inversión, y los incentivos que es preciso dar a la empresa privada para que desarrolle fácilmente su actividad.

Se dice que un impuesto progresivo es un desincentivo para las inversiones porque se castiga la laboriosidad y el espíritu de empresa tan necesarios para conseguir el crecimiento de un país; que una política fiscal de desarrollo debería gravar más bien con impuestos proporcionales si no regresivos, para dar incentivos a las grandes empresas.

Respecto al castigo a la laboriosidad que se ha argumentado contra los impuestos progresivos, hay que decir que la riqueza no es siempre producto de la laboriosidad, sino que también a veces es producto de herencias, de la suerte, cuando no de la deshonestidad y de negocios incompatibles con la moralidad. Pero también en el caso general de la riqueza proveniente del trabajo, del sacrificio y de la laboriosidad, hay que decir que ésta se ha acumulado, a más del trabajo de los empresarios, gracias al concurso de toda la sociedad,

que ha intervenido como elemento consumidor de sus productos, sin cuyo mercado la empresa no habría progresado. Justo es entonces que las grandes empresas retribuyan a la sociedad parte de la riqueza acumulada, por medio de impuestos que el gobierno los utiliza en servicio público.

La progresividad del impuesto tiene una doble acepción. La progresividad matemática, que grava con tarifas crecientes a la renta o a la fortuna, conforme estas crecen; y la progresividad social, que grava a los productos conforme a la clase económica y social que los consume. Según este último concepto, la progresividad ya no es exclusiva de los impuestos directos, sino que también es absolutamente factible la adopción de un sistema progresivo en los impuestos a la producción, ventas y consumos, indirectos por naturaleza, mediante una adecuada clasificación de los bienes según su grado de necesidad, utilidad o lujo.

Por otra parte hay que diferenciar perfectamente el trato que se debe dar al ingreso de las personas naturales destinado a gastos de consumo, que debe ser gravado progresivamente, y las utilidades no distribuidas de las empresas, que deben ser gravadas proporcionalmente, a fin de premiar la eficiencia y fomentar las grandes empresas indispensables para el desarrollo.

Sobre la tributación de las sociedades anónimas, en la Conferencia de Política Fiscal celebrada en Santiago de Chile, en diciembre de 1962, bajo los auspicios del Programa conjunto de tributación de OEA-BID-CEPAL, se adoptó la si-

guiente resolución, suficientemente explicativa:

“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 niveles tan bajos que se pierdan cantidades ingentes de recaudación por concepto de impuestos a la renta de sociedades extranjeras; la que típicamente de una disminución del impuesto pagado a los gobiernos latinoamericanos por esas compañías, resultaría únicamente un aumento de la misma cuantía en las contribuciones que pagan al fisco de sus propios países. Aunque puede justificarse alguna progresión para ayudar a las empresas pequeñas, hay que evitar su continuidad a través de todos los niveles de ingreso, como en el caso de impuesto personal a la renta. Esta progresión continúa invita a la fragmentación de las empresas y la evasión, e impide el aprovechamiento de las economías de escala, a la par que premia a las firmas ineficientes porque las grava a tasas más bajas precisamente porque sus utilidades son menores que las que obtendrían si fueran eficientes”. (4)

2. Alternativas tributarias y posibles incentivos.

Hay varias alternativas tributarias. Tradicionalmente los impuestos directos son preferidos a los indirectos, porque, según se dice, gravan conforme a la capacidad de pa-

go de los contribuyentes y no son trasladables, por lo cual inciden en la misma persona que impacta conforme a la voluntad del legislador. Pero hay corrientes modernas que preferirían suprimir el impuesto a la renta, que tiene una serie de problemas administrativos y técnicos, y financiar los gastos del gobierno con un amplio sistema de impuestos a las ventas y consumos de más fácil administración y que está de acuerdo al nivel de vida del contribuyente, según los gastos de consumo que efectúa.

Si bien el impuesto a las ventas y consumos puede ser fácil comprobación y administración en países de alta cultura popular como en los Estados Unidos y Europa, no sucede lo mismo en los países subdesarrollados con altos índices de analfabetismo, en donde el impuesto a las ventas al nivel del consumidor final ofrece dificultades insalvables.

Por otra parte, algunos economistas objetan el impuesto a la renta y a las utilidades, porque atenta contra los ahorros, que son la base de la inversión y por tanto del crecimiento, y se opina que se debería gravar al ingreso gastado más bien que al ingreso ganado, dejando libres de impuesto los ahorros para la inversión.

La discusión sobre los impuestos a la renta gastada en vez de a la renta ganada, hay que llevarla en términos de conveniencia social y de facilidad administrativa. Si económicamente podría ser más con-

(4) “Cuadernos de Finanzas Públicas” Nº 1.— “Política Fiscal para el Desarrollo de América Latina”.— Resumen y Conclusiones de la Conferencia de Santiago, Chile, 1962. OEA-BID-CEPAL.

veniente que se grave sólo la renta destinada al consumo y se exoneren de impuestos al ahorro, tiene el grave inconveniente de que no se atiende a uno de los objetivos básicos de desarrollo que es una mejor distribución del ingreso para conseguir mayor bienestar social. Por otra parte, nadie asegura que los ahorros de un país han de ser invertidos en su territorio o se han de acumular en cuentas bancarias en el exterior. Finalmente, desde el punto de vista administrativo, es mucho más difícil controlar la renta gastada por las personas que la renta ganada, de fácil identificación y administración, a través de los libros de contabilidad; de agentes pagadores, tanto de sueldos y salarios como de dividendos, intereses y otros beneficios. Por otra parte, el consumo suntuario está gravado adicionalmente con impuestos a las ventas con el mismo sentido de progresividad social y de redistribución del ingreso.

Para cubrir los requerimientos financieros del gobierno que son múltiples y grandes, hay que acudir, especialmente en los países subdesarrollados, a todos los tipos de impuesto y a todos los tipos de recaudación posible, gravando la renta y las utilidades, la propiedad y el patrimonio y las transferencias de los mismos; las exportaciones y las importaciones; las ventas, el consumo y las licencias; los vehículos, las comunicaciones y el transporte; los espectáculos públicos, los anuncios y carteles, y los actos y contratos. El fin es conseguir que todos los ciudadanos, de acuerdo con su capacidad de pago, pero inclusive los más pobres, contribuyan de alguna manera a financiar los gastos y las inversiones públicas. Debe haber eso sí, el sufi-

ciente cuidado de gravar de tal manera que no se quiten incentivos a la industria nacional y se le dé más bien suficiente protección para competir en condiciones de equidad con similares extranjeras; no poner en condiciones desventajosas la industria de exportación por exceso de gravámenes; no fomentar el contrabando ni externo ni interno por exceso de impuestos a la importación o al consumo interno; facilitar las transacciones y favorecer el consumo de las grandes mayorías.

La habilidad en la política fiscal está en armonizar y coordinar los objetivos aparentemente conflictivos. Se buscará los recursos suficientes para el sector público, a fin de que este cumpla con sus programas y servicios, pero se dará también suficientes incentivos para el desarrollo.

La búsqueda de mayores recursos fiscales con un sistema progresivo de imposición, cumple a su vez el objetivo de redistribución del ingreso, ya que exonera del impuesto o grava con niveles bajos a las rentas pequeñas.

El objetivo del desarrollo económico se lo consigue de dos maneras: 1) por inversión directa del Estado o de los organismos públicos, que han acumulado recursos por sobre las necesidades operacionales para poder cumplir con la parte que les corresponde dentro de la formación de capital y que el sector privado no los podrá cumplir en ningún caso; y 2) mediante la concesión de incentivos a la industria privada, mediante los cuales se hacen excepciones o se dan tratamientos preferenciales a la industria y a la agricultura en general o a ciertas ramas específicas de

esas actividades que se desee fomentar. Los incentivos pueden ser exoneraciones de impuestos, sea para la constitución misma de las sociedades; sea para la importación de maquinaria y equipo, materia prima, materiales y combustibles; sea una exoneración de los impuestos a las exportaciones o a las ventas e inclusive exoneración del impuesto a la renta. Otra clase de incentivos lo constituyen las amortizaciones aceleradas sobre la maquinaria y el equipo, las deducciones o exoneraciones en el cálculo del impuesto a la renta de las inversiones o reinversiones en maquinaria o equipo para ampliaciones industriales. Por fin, los incentivos pueden hacerse no directamente a las actividades de que se trata de favorecer, sino a los ahorristas para que encaminen sus ahorros hacia las actividades cuyo fomento se desea.

De esta manera, la política fiscal, sin dejar de cumplir los aspectos sociales como es la redistribución del ingreso, no deja de atender el aspecto netamente económico del mismo, procurando mayor ocupación, mayor producción y mayores ingresos para patronos, trabajadores y para el propio Estado. Una armonía de esos objetivos es absolutamente necesaria en un país en desarrollo.

3. Capacidad Fiscal.—

Kaldor define la capacidad fiscal o "el potencial tributario" (como él lo llama) de un país, como la proporción de su producto nacional bruto que puede tomarse por el sector público sin crear presiones políticas y sociales intolerables. Por consiguiente está estableciendo los límites de la capacidad tribu-

ria, en el punto en que la carga fiscal ocasiona malestar social y se producen presiones y fricciones de tipo político. Fácil es comprender que la capacidad tributaria es distinta en cada país y decididamente menor en un país pobre que en un país rico, porque la capacidad tributaria depende de las siguientes variables: 1) ingreso real per cápita, 2) distribución del ingreso personal y familiar, 3) distribución sectorial del ingreso, y 4) capacidad administrativa para recaudar. Mientras más alto sea el ingreso personal mayor es la capacidad contributiva, ya que los impuestos afectan o deberían afectar a aquella parte del ingreso destinada al ahorro y al consumo superfluo por sobre lo esencial. Desde este punto de vista, un país pobre en que el ingreso estuviere bien distribuido tendría menos capacidad que aquel en que las rentas estuvieren muy desigualmente distribuidas, porque esto indicaría que hay un pequeño grupo de privilegiados con grandes ingresos que les permitirían soportar cargas fiscales tan altas como en los países más desarrollados. La distribución sectorial es importante porque es mucho más fácil y más lucrativo recaudar impuestos del sector comercial e industrial que del sector agrícola, que tiene graves dificultades administrativas y contables y hay que contentarse con rentas presuntivas bastante bajas, por cierto- para la determinación del impuesto. Una mala legislación, la incapacidad administrativa y las presiones políticas de grupos poderosos interesados hacen con frecuencia que la carga fiscal real esté bastante por debajo del potencial tributario. El coeficiente de utilización de la capacidad fiscal, por estos hechos, es menor que el potencial tributario.

Si el principal problema en los países subdesarrollados, en lo que respecta a la política fiscal, es aumentar la capacidad contributiva del país y los rendimientos efectivos de los impuestos, es preciso ampliar el potencial tributario, mediante una adecuada selección de impuestos para gravar a los grupos de población más prósperos y los sectores más productivos, como el comercio exterior y las transacciones internas, la renta y las utilidades, la propiedad de la tierra, etc., con impuestos flexibles y progresivos. Hay que combatir la evasión fiscal tanto por omisión, declaraciones falsas y otros actos fraudulentos como el contrabando, mediante la adopción de una legislación precisa y de prácticas administrativas eficaces, que superen las presiones de los grupos políticos interesados. Pero también se debe ser severo en los castigos, cuando se comprobare un delito. Las penas deben estar perfectamente tipificadas para las diversas clases de delito y hacerse siempre efectiva, para que los ciudadanos aprendan a cumplir sus deberes para con el Fisco, si no por propio convencimiento y por patriotismo, al menos por temor.

VI.— POLÍTICA DE PRECIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Como principio general pueden ser vendidos los servicios del Gobierno únicamente en los casos en que estos servicios sean utilizados directamente por los individuos, como personas particulares, y no por toda la comunidad.

Son de beneficio directo del individuo las licencias de manejo, patentes de comercio, títulos de propiedad, que le permiten ejercer una

actividad o ejercitar un derecho que no lo podría ni lo tendría sin el respectivo permiso o inscripción. La concesión de estos derechos o licencias es de exclusiva competencia del Gobierno.

Hay otras actividades que podrían ser ejercidas por particulares, pero que tradicionalmente lo han sido por el Gobierno, como correos, telégrafos, teléfonos, radio, cable, agua potable, luz y energía eléctrica, caminos, educación, etc., que dan servicios individualizados a las personas. Por estos y los anteriores servicios mencionados tiene el Estado derecho a cobrar precios, tasas o peajes.

Por supuesto el Gobierno puede intervenir eventualmente también en actividades netamente industriales o comerciales y competir en producción y precios con los particulares o establecer precios de monopolio, si fuere del caso.

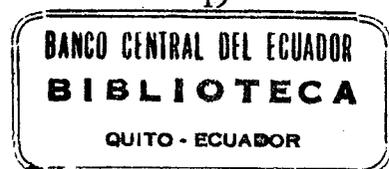
La política de los servicios públicos debe ser analizada desde tres puntos de vista: la conveniencia, el financiamiento y la política de precios.

I.— Conveniencia de la provisión gubernamental de los servicios públicos.

El Estado o el sector público en general debe asumir la provisión de aquellos servicios públicos que son de su exclusiva incumbencia, porque son inherentes a la condición de gobierno, como las licencias y patentes. Parece conveniente, por otra parte, que este tipo de autorizaciones estuviera en manos de los gobiernos locales, a menos que haya razones especiales para centralizarlos.

13593

— 19



Es conveniente, asimismo, que el Gobierno provea aquellos servicios de los cuales se derivan substanciales beneficios sociales, como la educación, o cuando el Gobierno estuviere en condiciones de ofrecer los servicios más eficientemente que los particulares, como por ejemplo en el caso del correo. Finalmente, para evitar que el servicio se convierta en monopolio privado inconveniente, como podría ocurrir con el servicio de telecomunicaciones.

2.— Sistemas de financiamiento de los servicios públicos.

Si bien los impuestos constituyen el método normal de financiar la administración general y las obras públicas, el financiamiento de los servicios tratados en este acápite tiene una doble posibilidad: el impuesto o la tasa que se define exactamente como el precio del servicio público utilizado individualmente.

Se debe cobrar al usuario en los casos en que la provisión gratis del servicio ocasionaría desperdicio, como sucedería con el agua y la luz eléctrica, si no tuviera cada usuario que pagarlo; cuando los beneficios son primeramente de carácter individual más bien que de la comunidad como un todo; cuando el precio de los servicios no resultare un gravamen demasiado considerable, contrario a la equidad, y cuando los servicios utilizados son de fácil comprobación y por consiguiente los precios de fácil recolección: tasas de luz, agua, peaje, etc.

Conviene, en cambio, financiar los servicios públicos con impuestos, cuando no se desperdician a pesar

de darlos en forma gratuita; cuando los beneficios recibidos revierten en gran parte en bien de la colectividad, como la educación, y cuando el precio del servicio fuere tan alto, si se tratara de cobrar sólo a los usuarios, que resultare verdaderamente injusto, como por ejemplo la construcción de caminos.

3.— Política de Precios.

Si los precios han de ser cargados a los beneficiarios, éstos por principio general deben ser fijados, como en el caso de las empresas privadas, en el punto en que el ingreso marginal se iguale al costo marginal, o sea en el punto en que sea suficiente para cubrir tanto los costos directos de producción como los gastos administrativos y generales para la buena marcha de la empresa.

Se puede alterar estos niveles cuando hay costos o beneficios sociales a considerar, que no se miden en dinero sino en repercusiones sociales, económica y políticas. Si el Estado tiene el monopolio de producir, importar y distribuir licores, conviene que fije precios bastante altos por sobre los costos para desalentar su consumo, pues el consumo excesivo de licor puede repercutir en sufrimiento para la familia por gastos dispendiosos en contra de gastos necesarios e inclusive indispensables para la vida; pérdida de la contribución de la persona en la producción y economía nacional, e inclusive en grandes crímenes.

Si, en cambio, el servicio produce beneficios sociales adicionales, como la educación, puede bajarse los precios muy por debajo de los

costos y cubrir la diferencia con un impuesto.

XII.— SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Si la política fiscal, además de buscar y procurar recursos al Gobierno para que éste cumpla con las obligaciones propias del Estado, es un instrumento útil para prestar servicios sociales en beneficio de clases determinadas de la población y procurar una mejor distribución del ingreso entre los diversos miembros de una comunidad, el sistema de seguridad social forma parte de la política fiscal, tanto desde el punto de vista de la provisión de recursos como desde el punto de vista de la prestación de beneficios.

El seguro social es el sistema que trata de garantizar a todos los trabajadores, manuales o intelectuales, jubilaciones adecuadas para su vejez y prestaciones y subsidios inmediatos en los casos de accidente, enfermedad, invalidez y desocupación forzosa, y a sus familiares, en caso de muerte, la pensión correspondiente.

Si el seguro social es un sistema que trata de solucionar situaciones previstas o emergentes, en vista de la incapacidad individual de ahorrar para atender las necesidades de la vejez o de los riesgos de enfermedad, desocupación o muerte, por la escasez de los salarios de que dispone la mayor parte de los trabajadores, se podría pensar que los países que más necesitan del seguro social son los países subdesarrollados, ya que en los países desarrollados los altos ingresos individuales y familiares permiten a sus habitantes tomar seguros priva-

dos para cubrir sus riesgos. Lamentablemente, en los países subdesarrollados, también el seguro social está poco adelantado, cubriendo un reducido sector de su campo de acción. Es interesante, por otra parte, constatar que en Latinoamérica, los países más desarrollados, como Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica, son también los que más han desarrollado el seguro social. Esto no parece ser una mera coincidencia, sino que hay que admitir en ello una relación de causa a efecto. Esto es completamente lógico porque el seguro social contribuye a una buena distribución del ingreso, dando a los pasivos, permanentes o eventuales, suficiente capacidad de consumo, que incrementa la demanda efectiva de la comunidad en relación a la que sucedería si sólo los activos tuvieran capacidad de consumo, con beneficio para las unidades productivas que pueden vender cantidades mayores de su producción, de los propios activos, al incrementarse las posibilidades de empleo y de ingreso, y de la economía en general por el aumento del volumen de transacciones. Claro está que el exceso de pasivos y el exceso de rentas para los pasivos, por sobre la normal capacidad de los activos para este fin, puede traer posibles procesos inflacionarios con sus fatales consecuencias.

Conviene precisar, por otra parte, que el seguro social no es una caja de ahorros de la cual se puede retirar los depósitos en cualquier momento, como se lo concibió durante mucho tiempo en el Ecuador, idea que recién va siendo desechada por parte de las autoridades del Seguro, pero que todavía permanece en la mente de los afiliados.

El seguro social es un sistema de prestación de servicios a los pasivos, en forma de jubilaciones, pensiones o subsidios, a base de la contribución de un gran número de afiliados activos que, cuando se convierten en pasivos, recibirán, a su vez, sus beneficios de otros activos. El activo por tanto debe comprender que en ningún caso puede retirar sus aportes, sino en forma de beneficios cuando le toque el turno.

Para que el seguro social sea amplio y completo debe abarcar a todos los grupos de población, empleados, obreros, profesores, trabajadores agrícolas y domésticos, militares, artesanos y otros trabajadores independiente, profesionales y comerciantes, inclusive patronos o dueños de su propio negocio; y cubrir las prestaciones de vejez, viudez, orfandad, desocupación forzosa, enfermedad y accidentes de trabajo. Cuando se habla de prestaciones de desocupación, no se trata de un pequeño subsidio o ayuda sino de un alto porcentaje de la renumeración que recibiría si estuviera trabajando; asimismo el seguro de enfermedad e invalidez debe cubrir no sólo los gastos de la atención médica sino la renumeración adecuada para la subsistencia del trabajador y su familia. Más completo es todavía el sistema que tiene pensiones de vejez en favor de ancianos no afiliados que carecen de protección para evitar la mendicidad; subsidios o asignaciones familiares en beneficio de las familias con niños hasta que salgan de la edad escolar; subsidios para funerales y otros de carácter especial.

El financiamiento del seguro social es tripartito; aportes patrona-

les, aportes personales y contribuciones del Estado. Si bien algunos países, como el Ecuador, han establecido tasas proporcionales para los aportes patronales y personales, e inclusive han fijado límites máximos de contribución; otros como el Uruguay, han establecido tarifas progresivas de contribución, según el ingreso, y tarifas diferenciales, según la actividad o profesión. No cabe duda que el segundo método cumple mejor su objetivo de redistribución del ingreso.

En lo que respecta al aporte del Estado, éste puede ser directo, a base de transferencias presupuestarias, o indirecto, cediendo al seguro social la recaudación de ciertos impuestos. El financiamiento del seguro de los trabajadores agrícolas y domésticos es mucho más fácil y lógico a través de impuestos a la propiedad rural y a la propiedad y a la vivienda urbanas, que a base de contribuciones personales y patronales, por la baja capacidad contributiva de este tipo de trabajadores y por la mucha movilidad de los trabajadores domésticos. El impuesto es la única manera de financiar las pensiones gratuitas de vejez.

Esta cesión de beneficios tributarios del Estado a los particulares es una de las maneras más directas y efectivas en la redistribución del ingreso, uno de los objetivos fundamentales de la política fiscal.

VIII.— IMPUESTOS, PRECIOS Y SISTEMAS CAMBIARIOS.

I.— Impuestos y precios

El sistema tributario puede afectar el nivel de precios internos, a

través de los impuestos a la producción, ventas y consumo, así como a través de los impuestos aduaneros. La incidencia en los precios al nivel del consumidor depende de la elasticidad, precio de la demanda y de la coyuntura económica por la que un país atraviese. El impuesto es trasladado al consumidor cuando se trata de artículos inelásticos; en cambio tiene que ser absorbido por el productor, a menos de ver fuertemente disminuidas sus ventas, cuando se trata de artículos de alta elasticidad-precio de la demanda. Por otra parte, la coyuntura económica pone en situación de ventaja o desventaja al productor, según que haya auge o depresión en los negocios. En un momento de auge y de abundancia de dinero puede el productor subir fácilmente los precios, trasladando al consumidor todos los impuestos internos o externos que afecten a la mercadería; no así cuando la economía atraviesa una fase depresiva de su ciclo, en que el productor tiene que absorber todos los impuestos e inclusive vender a pérdida para no incrementar sus stocks de mercadería abarrotaada. Esta es la razón fundamental para adoptar un sistema tributario suficientemente flexible que se ajuste al nivel de precios y a los movimientos cíclicos de la economía, a fin de evitar severos castigos al productor en épocas de depresión.

2.— Los sistemas cambiarios.

Pero los impuestos no afectan exclusivamente a las mercaderías y alteran su nivel de precios. Hay gravámenes de tipo monetario que afectan directamente al valor adquisitivo del dinero. Entre los gra-

vámenes monetarios se cuentan los depósitos previos, cuyo monto y plazo varía con las circunstancias y con el tipo de mercadería de que se trata. Los depósitos previos no son impuestos y no constituyen, por tanto, ingresos para el Gobierno, sino que son medios restrictivos tanto del circulante como de las importaciones, pues sirven para recoger el exceso de dinero en circulación y desalentar todas las importaciones en general o algunas en particular.

Los recargos cambiarios, por el contrario, son verdaderos impuestos, que encarecen las divisas extranjeras tanto para las importaciones como para el ausentismo o remesas de beneficios al exterior. El sistema consiste en adoptar métodos diferenciales de cambio extranjero, imponiendo un recargo en la compra de divisas por parte de los particulares para importaciones de mercaderías innecesarias y de carácter suntuario, así como para viajes de turismo al exterior.

Hay muchos países, sobre todo en América Latina, que han adoptado gravámenes monetarios y cambiarios, a más de los aranceles, en su política de comercio exterior. Los recargos cambiarios para las importaciones tienen, por otra parte, su contrapartida para las exportaciones, con el sistema de retenciones o detracciones, que consiste en retener, en beneficio del Gobierno, que frecuentemente lo destina a subsidiar a los productores, parte de las divisas de exportación. El sistema es utilizado en Argentina (retención) y en el Uruguay (detracción), donde constituyen un impuesto muy fuerte que capta hasta el 50 por ciento de los ingresos de divisas de los exportadores.

Otros países prefieren llevar su política tributaria del comercio exterior exclusivamente a base de aranceles, pero lógicamente el sistema no alcanza a gravar a las divisas para aseptismo, que en algunos países tiene una alta propensión.

Hay países que no tienen cambios diferenciales pero sí un control estricto de las divisas que sólo deben ser compradas y vendidas por el Banco Central, como el caso del Ecuador desde Julio de 1961. El sistema permite controlar el ingreso y egreso de divisas, a fin de mantener reservas suficientes para las obligaciones gubernamentales y sobre todo una equilibrada balanza de pagos.

Frente al control del mercado de divisas está el mercado libre y la libre convertibilidad, sistema que no tiene ninguna restricción en la compra y venta de divisas, cuyo valor de mercado fluctúa alrededor de la paridad teórica, de acuerdo con la oferta y la demanda.

La libre convertibilidad es sistema útil y sano en una economía altamente industrializada y de gran productividad, en que el dinero tiene un sólido respaldo físico por la abundancia y variedad de la producción nacional; en cambio, puede ser inconveniente y dañino en un país subdesarrollado, de bajo grado de industrialización, exportador de productos primarios, dependiente del exterior en todos los productos manufacturados, porque en un país de esta condición la divisa extranjera es la puerta para la consecución de los artículos de confort. El deseo de divisas extranjeras puede llevar a la especulación en su mercado y el descontrol en el

gasto de las mismas, a problemas de balanzas de pagos y a eventuales devaluaciones de la moneda nacional. Por esto, en un país subdesarrollado el control del cambio extranjero y las tarifas diferenciales en la venta de divisas extranjeras constituye una sana medida de política económica.

IX.— PROBLEMAS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS

El éxito de las medidas legales tendientes a adoptar un ágil y adecuado régimen fiscal radica en las prácticas administrativas. Estas tienen que ver con los procesos presupuestarios y los sistemas de pagos; la emisión y contratación de la deuda pública, y la tributación y, dentro de esta, con la instrucción del personal y la divulgación legal y técnica; el registro y control de los contribuyentes; la información estadísticas y la investigación tributaria; la fijación de la base imponible y los sistemas de recaudación; el combate contra la evasión, la defraudación y el contrabando, y problemas de contencioso administrativo y contencioso tributario.

1.— Procesos presupuestarios

Cualquiera que sea el sistema presupuestario que se adopte, único, dual, múltiple, por instituciones, por funciones o por programas, anual o plurianual, etc., la elaboración del presupuesto sigue un proceso y un calendario que deben ser especificados claramente por la técnica.

Corresponde al Ejecutivo la elaboración del proyecto del presupuesto, para lo cual ha de estimar el rendimiento de los ingresos co-

rrientes del gobierno, de acuerdo con las series históricas y los cambios estructurales o coyunturales de la economía, y ha de determinar los recursos adicionales necesarios y el modo de obtenerlos, para financiar los requerimientos departamentales, de acuerdo con los programas y las funciones que tienen que cumplir. Tanto en las estimaciones de ingresos como de egresos hay que ser realistas y no sobrepasar los límites de la capacidad contributiva del país, ni la capacidad administrativa de los departamentos encargados del cumplimiento de los programas, respectivamente.

Toca al Poder Legislativo votar tanto la Ley de Presupuesto de gastos como los ingresos adicionales necesarios. Con frecuencia el Congreso altera profundamente el proyecto enviado por el Ejecutivo y deja a este con un presupuesto que no puede o no quiere cumplirlo. Por esto es necesario precisar los términos en que debe ser votado un presupuesto para que no sufra alteraciones substanciales. Algunos países, como Venezuela, han solucionado el problema dejando un porcentaje importante del presupuesto para libre disposición de los legisladores, a cambio de no tocar el resto programado por el Ejecutivo. Tiene el inconveniente de que la programación del presupuesto alcanza a un 60,70 u 80 por ciento y deja un considerable porcentaje para gastos desordenados cuando no dispendiosos, votados por los legisladores.

Se debería adoptar medidas tendientes a limitar la acción del Congreso en la votación del presupuesto, el cual debería presentar las observaciones a los programas que crea inconvenientes y dar la

oportunidad al Ejecutivo de reformarlos o sustituirlos en un plazo corto. Es absolutamente inconveniente el rechazo total del presupuesto.

La votación del presupuesto debería ser la única oportunidad de votar también los ingresos adicionales para cumplirlo, sean de carácter tributario o que comporten emisión o contratación de deuda pública. Los decretos ejecutivos con fuerza de ley para crear impuestos o contratar deuda pública deberían reducirse al mínimo, sólo para casos de verdadera emergencia económica, como una catástrofe de graves consecuencias.

De la misma manera que se propone la limitación al Congreso para introducir cambios en el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo, debe limitarse también la posibilidad del Ejecutivo de modificar el presupuesto votado por el Congreso, para que no parezca en cierta manera una burla de la voluntad de los legisladores. Y esto no es un simple temor sino una realidad. Al menos en el Ecuador, con frecuencia el presupuesto que se cumple no se parece en nada al presupuesto votado por el Congreso, tan grandes son los cambios introducidos por el Ejecutivo.

El trámite de los pagos es otro punto importante en la administración. Es indispensable que haya un control contable, legal, jurídico y técnico a priori y una evaluación de los logros físicos obtenidos, en obras y servicios, con los gastos y las inversiones públicas. Así se podrá evaluar el rendimiento efectivo de cada unidad monetaria gastada y prevenir malversaciones y fraudes.

2.— Procesos de endeudamiento público

En igual forma que el presupuesto de gastos y los recursos tributarios, la deuda pública debe ser votada y autorizada por el Congreso. Para simplificar los procedimientos y no acudir a Congresos extraordinarios o decretos de emergencia, el Congreso debe dar al Ejecutivo autorizaciones globales para contratar todos los empréstitos necesarios hasta cubrir la cantidad requerida para el cumplimiento de los programas, según el presupuesto del año. Correspondería al Ejecutivo estudiar y decidir el tipo o los tipos de préstamos a contratar, las agencias financieras a las que se va a solicitarlos, los plazos y tipos de interés, sistemas de amortización o de pago, siempre procurando el menor gravamen para el país y al contrario las mayores ventajas y beneficios.

3.— Instrucción del personal y divulgación legal y técnica.

El complicado sistema tributario, común a todos los países subdesarrollados, que han ido creando, de acuerdo a las necesidades, una serie de impuestos de la más diversa índole, por la base imponible, las tarifas, los beneficiarios, el destino, los sistemas de recaudación, etc., etc., hacen absolutamente indispensable el entrenamiento técnico del personal llamado a administrar dichos impuestos, desde diversos cargos. Asimismo, es indispensable que se haga una divulgación lo más amplia posible de las bases legales y de las prácticas técnico-administrativas entre los contribuyentes y los contadores públicos, que son los llamados a cumplir las obligaciones tributarias. Es nece-

sario que en los Ministerios de Hacienda o de Finanzas haya un departamento especial dedicado a la codificación y recopilación tanto de las leyes y reglamentos de carácter tributario como de las resoluciones administrativas que constituyen jurisprudencia. Estas recopilaciones y codificaciones deben ser hechas anualmente y puestas en manos del público para que éste sepa con precisión sus obligaciones tanto para con el Fisco, como para con otros organismos gubernamentales o paraestatales beneficiarios de impuestos.

Por lo que respecta al personal administrativo y técnico de las dependencias fiscales, este debe recibir un entrenamiento técnico, teórico y práctico, por un periodo prudencial antes de comenzar a cumplir sus funciones específicas. La elaboración y utilización de instructivos manuales con este objeto debe ser tarea de la oficina de personal encargada de este entrenamiento técnico. Asimismo, hay que estudiar y diseñar formularios sencillos, claros, funcionales, y acordes con la Ley, tanto para las declaraciones de impuesto como para las notificaciones y títulos de crédito. Hay que evitar que la falta de un formulario sea ocasión de que el contribuyente se abstenga de declarar y eventualmente aparezca como defraudador o contrabandista, como puede suceder a los viajeros que al regresar a su patria se les confisca su equipaje por no haber declarado su contenido, sin haberle dado oportunidad de hacerlo, porque la administración de aduanas no ha distribuido los formularios respectivos. Esto, que no es un caso imaginativo sino real, demuestra falta de previsión por parte de los administradores.

4.—Registro y control de contribuyentes

La administración debe llevar un cardex o fichero de los contribuyentes actuales y posibles, el mismo que debe ser permanentemente revisado a fin de mantener al día las condiciones específicas del contribuyente, con respecto a su renta, su patrimonio, los impuestos pagados y adeudados, y sus condiciones. El sistema de registro corresponde a las técnicas de archivo y pueden ser alfabéticas o numéricas. Cuando la información sobre los datos personales es clara y precisa, el sistema numérico ofrece ventajas sobre el alfabético; pero en países subdesarrollados en que es difícil conseguir otros datos que el nombre, es preferible optar por el sistema alfabético. Cualquiera de los dos sistemas, bien llevado, constituye un buen instrumento de control, que permite acumular las rentas y obligaciones de una misma persona, cuando han sido presentados parcialmente por distintas fuentes, y así conseguir un mayor rendimiento tributario gracias a la progresividad de las tarifas. Asimismo, se puede evitar la duplicidad y reciprocidad de deducciones por cargas familiares que son bastante frecuentes en las administraciones que no disponen de un adecuado control de los contribuyentes.

5.— Información estadística e investigación tributaria.

Para una buena política fiscal, el administrador tributario necesita no solamente el conocimiento teórico de las finanzas públicas y el conocimiento especializado de las leyes, reglamentos, instructivos y formularios, sino que también

requiere de información estadística detallada de las recaudaciones por tipo de impuesto, por provincia, o departamento, por beneficiario, por destino. Más importante todavía, es saber la carga tributaria por escalas de ingreso o patrimonio a fin de comprobar la progresividad social de la imposición y poder eventualmente hacer las correcciones necesarias. Las series estadísticas han de profundizar todos los detalles de cada uno de los impuestos no solamente en lo que se refiere a las recaudaciones mismas sino también al objeto imponible, sea renta, propiedad u otro tipo de patrimonio; importaciones o exportaciones; transferencias y adquisiciones, contratos, etc. En todos los casos debe haber la determinación de la carga fiscal en los diversos niveles mediante las relaciones porcentuales entre el impuesto y la base imponible. Además es necesario tener series estadísticas de varios años en tabulaciones globales. Las tabulaciones estadísticas por otra parte no se han de limitar a la parte cuantitativa de la tributación, sino también a la parte cualitativa de los impuestos, los mismos que deben ser clasificados y tabulados de acuerdo con sus principales características, como serían base legal, tarifas, base imponible, momento de pago, oficina recaudadora, territorialidad del impuesto, beneficiario, destino, impacto, translación, incidencia, actividad relacionada con el impuesto (agricultura, industria, comercio exterior, transferencias de propiedad, etc.), calificación social, según que sea básicamente progresivos o regresivos, sistemas de declaración, de evaluación y de control, sistemas de recaudación y de acción coactiva, delitos, penas y jueces y algún otro problema cuyo conocimiento pueda ser útil. Por

tanto, la información estadística y la investigación tributaria, deben ser permanentes a cargo de una oficina especializada, que debe mantener informados de las variaciones a los directivos de la política fiscal, para que éstos puedan adoptar las medidas más convenientes y eventualmente adoptar las reformas necesarias.

6.— Fijación de la base imponible.

Los sistemas de evaluación y fijación de la base imponible, muy complicados en el caso de los impuestos directos, como son los gravámenes a la renta y a las utilidades, a la propiedad urbana y rural, al patrimonio, a las herencias, legados y donaciones, requieren de conocimientos y técnicas muy especiales, por lo que hay que entrenar debidamente al personal y darles instrucciones y ofrecerles metodologías precisas. En los casos anteriores en que la base del impuesto es el monto de la renta o el valor de la riqueza, se requieren conocimientos amplios de contabilidad y auditoría y de las prácticas comerciales, a fin de descubrir ocultamientos por doble contabilidad o por precios falsos de mercado. La técnica de avalúos y catastros tanto de la propiedad urbana como rural, exige conocimientos matemáticos; arquitectónicos en el caso de la propiedad urbana, y agronómicos en el caso de la propiedad rural; rendimientos reales y potenciales de la tierra y los precios corrientes del mercado para la propiedad inmueble. En los países en que se adoptan aforos oficiales, para los impuestos a la importación y exportación, el problema mayor consiste en fijar el valor oficial promedio que ha de servir de base para

la tributación. Es un sistema inconveniente porque el aforo es de difícil determinación y una vez fijado le quita flexibilidad al sistema, convirtiendo impuestos teóricamente advalorem en impuestos prácticamente específicos e inflexibles. Por otra parte, cuando la fijación de este aforo está en manos de la administración surgen las presiones de los intereses económicos a fin de reducir éste a un mínimo valor, bastante por debajo del precio real; es el caso de la exportación de banano en el Ecuador en que se ha fijado un precio, por racimo o por caja, para la venta obligada de divisas al Banco Central, que está por debajo del precio real que recibe el exportador; pero para objetos tributarios se ha fijado un valor todavía menor que el fijado por la Junta Monetaria para la compra de divisas, y hay una presión constante para que se lo reduzca más todavía. Por consiguiente, la fijación de la base imponible requiere de conocimientos técnicos muy precisos y en muchos casos de investigaciones especiales.

La fijación de las tarifas en el arancel de importaciones constituye también un asunto delicado porque una tarifa exclusivamente advalorem puede dar margen a declaraciones falsas y a una consiguiente pérdida de derechos; la adopción de un sistema exclusivamente específico, le quita flexibilidad y ocasiona también una fuerte pérdida de ingresos al Estado, porque los derechos no se acomodan a los precios. Esto es particularmente importante en países con alto proceso inflacionario como son varios de los países latinoamericanos. Un impuesto por kilo de peso que representa hoy como cien, representará mañana como cincuenta si es que el valor del pro-

ducto en moneda nacional se ha duplicado debido a una devaluación de la moneda en un cincuenta por ciento. Esta es una de las causas por las que algunos países latinoamericanos no disponen de los recursos suficientes para sus necesidades de servicio público. Por las consideraciones anteriores, muchos países y entre ellos el Ecuador, han adoptado un sistema mixto para las tarifas aduaneras, compuesto de un impuesto ad-valorem y un correctivo específico; de esta manera, se evita las declaraciones falsas y la rigidez del sistema.

7.— Sistemas de recaudación.

La recaudación de tributos requiere una maquinaria administrativa adecuada para poder llevar una especie de cuenta corriente de los contribuyentes, los mismos que deben ser recordados permanentemente de sus obligaciones tributarias por medio de notificaciones oportunas, para que se acerquen a pagar en las ventanillas de las oficinas de recaudaciones y, si no lo hacen, para enviar los cobradores con oportunidad. La labor de los cobradores es indispensable porque hay la natural dejadez de acercarse a cumplir una obligación que le ocasiona desembolso. La presencia oportuna del cobrador puede conseguir un pago también oportuno y así procurar recursos permanentes al Estado y a los organismos públicos y evitar a los contribuyentes recargos de multas e intereses, que con frecuencia hay que condonar, poniendo en condición de desventaja a los cumplidores del deber. El cobro oportuno reduciría las acciones coactivas y los juicios de contencioso-tributario con un apreciable alivio para la administración.

Al hablar de recaudaciones no puede dejar de mencionarse el problema de centralización y descentralización administrativa. Un exceso de descentralización conlleva una anarquía en la administración de impuestos, pues se multiplican los controles, las oficinas recaudadoras, los colectores o cobradores, sin conseguir eficiencia en ninguna parte. Esto sin hablar de las molestias y el fastidio que se ocasiona al contribuyente, el mismo que para pagar sus obligaciones tributarias sobre la misma base imponible, pero con impuestos distintos y distintos beneficiarios y destino, tiene que movilizarse por muchas oficinas a veces distantes y de difícil accesibilidad, con la consiguiente pérdida de tiempo de contribuyentes y administradores.

La incapacidad administrativa para recaudar los impuestos ha llevado eventualmente al sistema de remate de los mismos, cediendo derechos inalienables del Gobierno a los particulares. Este sistema que trae perjuicios al organismo público beneficiario y a los contribuyentes, que son tratados implacablemente por los rematistas, se ha convertido en práctica común y sistematizada en todos los municipios de la República.

8.— Evasión, defraudación y contrabando.

El control de la evasión, por falta de declaraciones o por declaraciones fraudulentas, cuando no por el sistema declarado de contrabando, son problemas administrativos de muy difícil solución. Sólo una formación cívica a toda prueba de contribuyentes y administradores, por un lado, y adecuadas remune-

raciones a los funcionarios públicos, a la vez que la preparación técnica necesaria, pueden combatir las prácticas dolosas.

La simple abstención o falta de declaración es la manera más fácil de evadir los impuestos en los países subdesarrollados, en que la falta de un registro de contribuyentes actuales y posibles, no permite identificar a los abstencionistas.

Por otra parte las declaraciones falsas y la falsa contabilidad para reducir el monto de los impuestos a la renta, a las importaciones, a las exportaciones y a las ventas, es práctica común en los países subdesarrollados, sin que haya medios suficientes para combatirlos. Las declaraciones de los profesionales en lo que se refiere a la renta y al impuesto sobre la misma son arbitrarias porque no tienen bases contables; con frecuencia se evade altos impuestos aduaneros importando bajo rubros o partidas de artículos semejantes pero de derechos mucho más bajos.

Los excesivos impuestos a las importaciones, sean arancelarios, consulares, por permisos de importación, cambiarios o monetarios, constituyen fuertes incentivos para el contrabando. Dado un sistema de venta obligada de las divisas provenientes de la exportación al Banco Central, una notable diferencia en el mercado de divisas entre el tipo de cambio libre y el tipo de cambio oficial, constituye un incentivo para el contrabando de exportación. Parece que no hay país en el mundo en donde no se realice algún contrabando de importación, aun cuando en algunos ha llegado a volúmenes considerables y a un negocio descarado.

Ejemplos de contrabando de exportación pueden ser la exportación de arroz y cacao ecuatoriano a Colombia, cuando la diferencia entre el mercado libre del dólar y su mercado oficial era notable; y las exportaciones de la del Uruguay al Brasil, debido a las fuertes detracciones.

Estos problemas administrativos y otros muchos se pueden solucionar en alguna medida con mejores técnicas para descubrir el fraude; mayores sueldos para evitar el soborno y el cohecho de los administradores fiscales; mejores y mayores equipos para controlar y calcular y para movilizarse y actuar; con mejores disposiciones legales que, al dar soluciones económicas, disminuyan de hecho los puntos deleznable de la administración; pero sobre todo con una nueva actitud patriótica de contribuyentes y administradores de cumplir con honestidad sus obligaciones fiscales.

9.—Contencioso — administrativo y Contencioso — tributario.

Por perfecta que fuere una organización y alta la cultura cívica, de contribuyentes y administradores, siempre se presentarán problemas dentro de la propia administración tributaria o en las relaciones de los contribuyentes con el Estado. Estos problemas surgen cuando hay desacuerdo entre las partes sobre un punto determinado en que ambas creen tener la razón. El análisis y fallo de estos problemas se conoce en técnica fiscal como problemas de contencioso-administrativo y contencioso-tributario y cuya solución pertenece a un Juez Superior. Cuando los trámites se realizan y el fallo se absuelve

a nivel administrativo, como serían las dependencias del Ministerio de Finanzas o de Hacienda, o las dependencias de los Municipios o gobiernos departamentales, se conocen con el nombre de contencioso-administrativo. Del fallo administrativo siempre hay recursos ante la corte, que puede llamarse Corte de Cuentas o Tribunal Fiscal, que da el fallo en última instancia y definitivo. Dicho conocimiento, proceso y fallo, se conoce con el

nombre de contencioso-tributario. Son procesos indispensables para garantía del Estado y de los contribuyentes pero que deben ser ágiles y expeditos en sus estudios y resoluciones; por tanto deben establecerse normas precisas y en lo posible plazos fijos que no sean excesivos, para la solución de los reclamos o de los recursos, tanto al nivel administrativo como al nivel de la Corte de Cuentas o del Tribunal Fiscal.