

**CENTRO INTERAMERICANO
DE
ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS
(CIAT)**

**DOCUMENTOS E INFORMES
DE LA
IV ASAMBLEA GENERAL
1970
MONTEVIDEO, REPUBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY**



INDICE

Página

TEMA 1

<i>Estado Actual de los Tratados para Evitar la Doble Imposición</i> <i>Orador Invitado: Paul Faber</i>	1
<i>Estado Actual de la Legislación Comparada Relativa a Impuesto sobre las Ventas (Secretaría Ejecutiva)</i>	17

TEMA 2

<i>Administración del Impuesto sobre las Ventas</i> <i>Orador Invitado: Cesare Cosciani</i>	73
<i>Caso Específico:</i> <i>Argentina: Juan Carlos Gómez Sabañi</i>	107
<i>Conclusiones</i>	127

TEMA 3

<i>Tratamiento de los Pequeños Contribuyentes</i> <i>Orador Invitado: Eduardo Acevedo</i>	133
<i>Caso Específico:</i> <i>Chile: Jaime Ross</i>	163
<i>Conclusiones</i>	185

TEMA 4

<i>Fiscalización del Impuesto a las Ventas</i> <i>Orador Invitado: Hugo de Marco</i>	189
<i>Caso Específico:</i> <i>Costa Rica: Gonzalo Fajardo</i>	233
<i>Conclusiones</i>	249

TEMA 5

<i>Educación del Contribuyente</i> <i>Orador Invitado: George F. Davidson</i>	257
<i>Conclusiones</i>	273

TEMA 6

<i>Normas y Reglas: su Contribución al Mejoramiento de la Administración Tributaria en Estados Unidos</i> <i>Orador Invitado: Randolph W. Thrower</i>	277
--	-----

<i>Conclusiones</i>	297
---------------------------	-----

TEMA 7

<i>Asistencia al Contribuyente</i> <i>Orador Invitado: Manuel Rapoport</i>	299
---	-----

<i>Caso Específico:</i> <i>Trinidad y Tobago: por Henri Hochoy</i>	329
---	-----

<i>Conclusiones</i>	345
---------------------------	-----

<i>Lista de Participantes</i>	361
-------------------------------------	-----

DISCURSOS

PALABRAS DEL CR. SAMUEL HENDEL, DIRECTOR GENERAL DE RENTAS DEL URUGUAY DURANTE LA CEREMONIA DE INAUGURACION DE LA IV ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT

Al abrir las sesiones de trabajo de la IV Asamblea General del CIAT, parece oportuno formular algunas breves consideraciones acerca del papel del administrador tributario en el estado contemporáneo. Especialmente, luego de la II Guerra Mundial ha tomado más fuerza la Concepción del Estado, actuando en todos los campos de la actividad humana y ejerciendo un papel importante en el mercado a través de sus políticas de gastos e ingresos. Los gastos constituyen la constancia natural de los servicios públicos montados para satisfacer necesidades generales de la colectividad. Los ingresos representan la contra-partida imprescindible para que aquellos puedan existir. Es ahí que surge el administrador tributario como responsable del mecanismo recaudador, tratando de captar los recursos en la medida máxima necesaria prevista por el poder político, de extraer recursos financieros sin provocar fricciones ni distorsiones en la actividad económica de los pagadores de impuestos, de aplicar la norma en el alcance querido por el legislador y de imponer el cumplimiento de la misma en la forma y medida de no crear discriminaciones. Pensando en lo complejo y delicado de cada una de estas tareas aplicadas sobre un organismo social viviente y en condicionantes políticas de acuerdo al tiempo, nos explicamos el por qué el administrador tributario es tan poco querido en cualquier parte del mundo.

Vivimos en una época en que la conducta de los hombres debe obedecer a actitudes claras y firmes aunque resulten antipáticas a condición de la absoluta conciencia de estar obrando en beneficio de una causa general y superior.

Los administradores tributarios de los países americanos tenemos conciencia que nuestra actividad es trascendente para el desenvolvimiento económico de los mismos y que fuera de una estructura impositiva más o menos bien diseñada nos encontramos frente a la obligación de elevar el nivel de eficiencia de la administración como

primerísima condición para obtener la transferencia de recursos hacia el sector público. En tal sentido se vienen reuniendo anualmente los administradores tributarios intercambiando conocimientos, experiencias y más que nada, dificultades comunes en la búsqueda afanosa de esa elevación en la eficiencia. Puede afirmarse que a pesar de la muy corta existencia de este organismo que se denomina CIAT ya ha logrado concretar una labor proficua en las distintas áreas de la administración tributaria.

En esta IV Asamblea nos proponemos abordar dos temas de vital importancia: el impuesto a las ventas de valor agregado, cuya influencia es fundamental para los países que piensen en términos de integración regional y en la capitalización empresarial como unidad productiva necesaria para el desarrollo económico. En el segundo término la relación entre la administración y los contribuyentes, de decisiva importancia si pensamos estar viviendo en una sociedad organizada en que cada uno debe aportar el precio de la convivencia.

Bienvenidos nuevamente, señores delegados, a este pequeño Uruguay, que os acoge con un profundo sentimiento de fraternidad y en la búsqueda común de soluciones mejores.

**PALABRAS PRODUNCIADAS POR EL LIC. ROBERTO HOYO,
PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL CIAT,
DURANTE LA CEREMONIA DE INAUGURACION DE
LA IV ASAMBLEA GENERAL DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS**

Señor Ministro de Economía y Finanzas,
Señores Miembros del Consejo Directivo del CIAT,
Señores Delegados,
Señoras y Señores:

Con especial agrado me dirijo a ustedes en esta oportunidad que tan gentilmente nos han brindado las autoridades hacendarias de la República Oriental del Uruguay.

La significación que tiene para mí el estar frente a este selecto foro deriva de las calidades técnicas y personales del auditorio a

quien van dirigidas mis palabras, pues encuentro aquí reunidas destacadas personalidades del continente y de fuera de él, creadoras de principios que hoy dominan en el campo de la administración tributaria. También resulta de particular importancia esta reunión, por la calidad de los temas que se incluyen en su agenda y en fin, porque la ocasión nos depara el privilegio de volver a visitar este país, cuyas tradiciones culturales compartimos entrañablemente, en especial, su concepción de democracia que ha colocado al Uruguay como un ejemplo entre los países no solo del continente sino del mundo entero.

No creo preciso aclarar que la actividad que realizamos requiere para mejorar, de la comparación, la emulación y la crítica. Solo así puede servir de instrumento para avanzar en la conquista de los ideales de cultura, paz y justicia, comunes a todos los pueblos del hemisferio.

Este hospitalario país reúne todas las características para asegurar el éxito de nuestras labores ya que podremos discutir sin taxativa alguna y siempre dentro de un marco de camaradería y cordialidad las experiencias últimas de la administración tributaria aquí tan dignamente representada por ustedes.

Los esfuerzos que iniciamos en Panamá al fundar este Centro Interamericano de Administradores Tributarios, no han sido vanos. La sola presencia de ustedes aquí evidencia el éxito de la idea surgida hace casi cuatro años de crear un foro multinacional con la función específica de permitir el intercambio de conocimientos y poner en colaboración nuestros esfuerzos individuales con el propósito de solucionar nuestros problemas comunes. Nuestro Centro constituye un medio de comunicación permanente entre los funcionarios de las administraciones tributarias que lo integran. El proceso de intercambio de ideas y experiencias de avances teóricos y conquistas prácticas no concluye al finalizar nuestras reuniones de trabajo. Principia entonces apenas, la decisiva y delicada labor de incorporar a nuestros sistemas nacionales la experiencia que aquí recogemos. Estoy seguro que cada uno de nosotros, en cierta medida, ha podido aprender algo a lo largo de las reuniones que hasta ahora hemos celebrado.

Ya en Panamá tuvimos la oportunidad de examinar las relaciones estrechas que existen entre la administración tributaria y las decisiones de política fiscal que se adoptan en un país.

En la Argentina obtuvimos importantes conclusiones sobre diversos problemas que surgen con motivo de la organización de la administración tributaria.

Cuando tuvimos el honor de recibir a ustedes en mi país, analizamos la necesidad de aplicar en nuestros campos los principios de la planeación. En una u otra forma, las experiencias que entonces nos fueron transmitidas o las teorías a que tuvimos acceso, se han traducido en mejoras y adelantos al llevarlas a nuestros propios países.

La integración misma de este Centro permite por una parte, identificar situaciones similares que predominan entre los países en vías de desarrollo y por la otra, enriquecer nuestro conocimiento comparándolas con sistemas de administración más avanzados de quienes alcanzan ya la etapa del desarrollo.

Nuestras preocupaciones actuales giran en torno a tres campos de gran importancia: el impuesto a las ventas, la relación de la administración tributaria con el contribuyente y los tratados para evitar la doble tributación.

La humanidad vive día con día intensos momentos de búsqueda ansiosa, consecuencia del impacto tecnológico que sacude todas las estructuras que conoce y cuyos logros son ya la noticia cotidiana.

Precisamos de nuevos sistemas tributarios que procuren mayores ingresos al Estado para atender las múltiples necesidades que le impone la actual etapa de desarrollo en que vivimos. En algunos de nuestros sistemas existen rígidas limitaciones para lograr una mayor y sustancial captación de recursos por medio de reforma o de reformas a los impuestos sobre los ingresos; por la necesidad de fomentar el ahorro y la inversión internos o limitaciones a los impuestos especiales a la producción ante el imperativo de fomentar la expansión industrial o a los impuestos derivados del comercio exterior, por la exigencia de mantener y mejorar la corriente de intercambio de bienes. Estas limitaciones nos impelen a buscar nuevos servicios. Creemos haber encontrado uno de ellos en el impuesto a las ventas.

Por razones obvias me abstendré de reseñar las características de este gravamen de todos conocidas, para hacer incapié en la importancia del mismo advirtiéndome algunos de los obstáculos que es preciso vencer antes de llegar a estructurar toda una política fiscal que encuentre en esa fuente de financiamiento uno de sus importantes apoyos.

Cuando ya no es conveniente avanzar en el proceso de reformas del sistema de imposición al ingreso, se requiere atacar de lleno el estudio de las diversas alternativas conforme a las cuales pudiera diseñarse un sistema de imposición que en mayor medida satisfaga tanto los requerimientos del erario público como los intereses de aquellos a quienes en última instancia se dirige todo el sistema impositivo.

Es indudable que el impuesto a las ventas es un delicado instrumento dadas sus estrechas ligas con una constante fundamental de la estructura socio económica de un país, como lo es el nivel general de precios.

Cualquiera modificación que se le haga afecta al poder adquisitivo de la población, incluso puede llegar a tener consecuencias no esperadas en los intercambios comerciales del país con el exterior.

Si pretendemos modificar nuestro actual impuesto a las ventas será preciso cerciorarnos de lo que tal modificación significara en nuestras importaciones y exportaciones. Independientemente de los efectos económicos consideremos en atender preferentemente a las dificultades que presenta el impuesto a las ventas en su manejo administrativo. De allí el interés en los trabajos de esta reunión, de los cuales esperamos resulten aportaciones valiosas que señalen vías de solución para las interrogantes aludidas.

Los especialistas en materia tributaria, en su búsqueda de las formas que permitan superar los inconvenientes de los tradicionales "impuestos en cascada" han laborado incansablemente y han traspasado ya los lindes de rescindo académico cristalizando sus estudios en conclusiones susceptibles de ser convertidas en proyectos de ley.

En esta propicia ocasión debemos examinar conjuntamente con la profundidad que da a los aquí reunidos sus conocimientos y su experiencia en la materia, las ventajas y las desventajas, la factibilidad o la imposibilidad de realización del sistema de impuestos sobre el valor agregado antes de recomendar formalmente a nuestros gobiernos su adopción o su rechazo.

Los temas relativos a la técnica y a la administración tributaria no solo conciernen al especialista en esta materia o a los funcionarios encargados de su diseño o administración sino a todos y cada uno de los miembros de la comunidad en tanto que las decisiones fiscales afectan el funcionamiento mismo de la vida económica y social. De

ahí que cualquier decisión de política fiscal o de administración tributaria requiera no solo del conocimiento y la comprensión generales, sino principalmente de una actitud positiva de apoyo por parte de la masa ciudadana. Por ello el tema de las relaciones entre el público contribuyente y la administración tributaria ha constituido y constituye una de las constantes en nuestras diversas reuniones.

Finalmente, ha sido preocupación constante de nuestros países el problema de la doble o múltiple imposición internacional. El fortalecimiento cada vez mayor de la conciencia de que formamos parte de una comunidad, la comunidad internacional, de la que es una expresión esta reunión, nos lleva al convencimiento de que no podemos considerar que cada uno de nosotros seamos individualidades cerradas y el Hemisferio un mero agregado de unidades.

Esta concepción plantea problemas que si bien no son nuevos, su adecuada solución sólo parece que empieza a vislumbrarse en el reconocimiento de las desigualdades que nos son propias.

Señores Delegados, hago votos porque esta IV Asamblea resulte tan fructífera como las precedentes y constituya un nuevo aporte a la creencia común de que afrontamos unidos nuestros problemas y aspiramos también unidos a resolverlos. Pongo mi esperanza en que sabremos responder al desarrollo del cambio tecnológico, seguros del arrojío de las generaciones de técnicos y funcionarios que nos sucedan. Ahora corresponde a ellos conducir al Centro Interamericano de Administradores Tributarios con un espíritu de unidad y de cordialidad que caracteriza los esfuerzos comunes de los pueblos de América para procurar su desarrollo económico con justicia social.

Muchas gracias.

**PALABRAS DEL SEÑOR MINISTRO DE ECONOMIA Y
FINANZAS DEL URUGUAY, DR. ARMANDO MALET
DURANTE LA CEREMONIA DE INAUGURACION
DE LA IV ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT**

Señor Presidente del CIAT, Señores Delegados, Señores:

En primer lugar agradezco las palabras del señor Presidente referidas a la organización de mi país y fundamentalmente como urugua-

yo, me siento conmovido por la sinceridad con que se pronunciaron y el alcance y motivo que para todos nosotros los uruguayos esas palabras tuvieron.

En segundo término, en nombre del Gobierno que tengo el honor de representar, doy mi bienvenida a quienes concurren a este acontecimiento importante, doy mi bienvenida y formulo mis mejores y más sinceros votos por el éxito de esta reunión que no será nada más que la prolongación de los obtenidos en otras análogas desde que esta, es la cuarta que se realiza estando en la senda de otras que persiguen la misma finalidad: reunir en esta especie de simposio a los administradores de esta tan delicada, tan difícil y tan necesaria tarea de allegar recursos para que el Estado pueda cumplir debidamente sus cometidos.

Nos encontramos, lo saben ustedes mucho mejor que yo, ante dos concepciones: aquella que nos puede conducir a un estado monstruoso absorbente de los esenciales recursos de la colectividad para cumplir su cometido dejando liberado muy poco a la actividad de los particulares y afectando sustancialmente los medios que estos puedan proporcionar y la otra concepción en virtud de la cual sea muy poco lo que llegue al Estado y éste sea un pobre en una sociedad de ricos no pudiendo hacer lo que necesariamente deba hacer, y las exigencias del Estado moderno deba imponer.

Entre estas dos concepciones extremas radica el problema. Problema en primer lugar doctrinario. Problema en segundo lugar, legal porque la ley no hace más generalmente que recoger las indicaciones doctrinarias y problema en que ustedes, en tercer término, les toca vivamente en su calidad de administradores.

Es evidente que se ha producido un gran cambio en esta materia. Un cambio sustancial. Decía yo hace unos minutos antes de entrar a la sala, que he notado en los 15 años que median entre la primera oportunidad en que tuve el honor de ser Ministro de Hacienda y ahora en que lo vuelvo a ser con el nombre de Ministro de Economía y Finanzas, he notado un cambio fundamental. Realmente con la perspectiva que da el tiempo transcurrido, me encuentro con que esto ha cambiado sustancialmente porque en aquella época en este país, y supongo que el fenómeno se reproduciría en otros del mismo tipo de organización, en este país la actividad fiscal importante como lo era, sin embargo no creaba problemas fundamentales. Desde luego que no estuve fuera del país durante estos años, 15 años, y viví intensamente sus problemas. Pero vuelto de nuevo a la activi-

dad en esta Secretaría de Estado, viviendo desde dentro estos problemas, evidentemente ha cobrado su magnitud proporciones realmente extraordinarias comparadas con los problemas que tuve que vivir en aquella época que ya está resultando lejana.

Al Estado, lo decía muy bien el señor Hendel en su discurso inicial, al Estado se le pide mucho. Todo depende de los impuestos y ahí está la sabiduría del legislador que por un lado, como decía hace un momento, debe impedir que los recursos vitales del país sean totalmente absorbidos por el Estado o en proporciones de medidas y que por el otro lado, exigido por apremios, en primer lugar por apremios fiscales y en segundo lugar o en el mismo plano de prioridades, por la necesidad de realizar obras de justicia social tiene que extender la fiscalidad y hacerla asumir las formas más variadas.

En la realización de esa tarea difícil están ustedes los administradores cada día con una técnica más sutil, más complicada, más difícil y en el fondo de todo esto la gran masa contribuyente, a la que fundamentalmente, señores, ustedes lo saben mejor que nosotros, a la que fundamentalmente es necesario educar. Precisamente, yo creo que uno de los aspectos fundamentales de reuniones como ésta es la que va a servir para educar a la población, para educar al contribuyente. Veo que este es uno de los temas que se van a tratar en esta reunión. Conjuntamente con el impuesto a las ventas y conjuntamente con el problema de la múltiple imposición, van a considerar ustedes las relaciones del fisco con el contribuyente, del administrador con el administrado y yo creo que este es uno de los temas fundamentales, señores, porque no solamente la habilidad debe consistir en extraer los recursos sino en convencer al contribuyente de que está realizando una obra de servicio social cuando contribuye a robustecer con su aporte a las finanzas del Estado.

Yo creo que en el fondo la esencia de la democracia consiste en que todos estemos bien informados. Sin una buena y adecuada información, no podemos los ciudadanos participar en el planteamiento y solución de los graves problemas que afectan a la colectividad. Por eso esta labor científica con la inevitable popularización que tiene que tener cuando llegue a todas las capas sociales, lo que se discute aquí, lo que se ha discutido en otros lados y lo que se va a discutir en otras oportunidades, esa mejor información del pueblo va a ser seguramente una obra de bien para la causa de la democracia en que todos estamos empeñados.

Reitero mi salutación de bienvenida, les agradezco el honor que hacen a mi país con la presencia de ustedes en este lugar de trabajo, y

reitero mis votos por el éxito del empeño a que ustedes están dedicados en este momento. He terminado.