

Naciones Unidas
**ASAMBLEA
GENERAL**



SEGUNDA COMISION, 437a.
SESION

Jueves 7 de febrero de 1957,
a las 10.50 horas

UNDECIMO PERIODO DE SESIONES

Documentos Oficiales

Nueva York

SUMARIO

Página

Tema 27 del programa:

Desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados (continuación):

b) Problemas tributarios internacionales: informe del Consejo Económico y Social..... 273

Presidente: Sr. Mohammad MIR KHAN (Pakistán).

TEMA 27 DEL PROGRAMA

Desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados (A/3154, A/3192) (continuación):

b) Problemas tributarios internacionales: informe del Consejo Económico y Social (A/C.2/L.318)

1. La Srta. BOWLBY (Canadá) felicita al Secretario General por su excelente memorándum sobre los problemas tributarios internacionales (E/2865).

2. El Canadá es a la vez importador y exportador de capitales pero, en definitiva, resulta importador. Según indica el Secretario General en su informe, los principales países exportadores de capital han reducido considerablemente sus impuestos sobre los ingresos procedentes de las inversiones hechas en el extranjero y, gracias a esta medida, contribuyen muchísimo a satisfacer los deseos de los países menos desarrollados, importadores de capital. A este respecto el Canadá ha hecho tanto como otros países, y quizás más que algunos de ellos, e insta a las naciones que desean atraer capitales privados extranjeros a que modifiquen sus regímenes tributarios de manera que ofrezcan incentivos y garantías a los inversionistas extranjeros.

3. En el régimen tributario del Canadá se hacen determinadas concesiones con ese objeto. Todos los dividendos que una sociedad paga a otra, incluso los que transfieren las filiales extranjeras a sus casas matrices canadienses, están exentos de impuestos, eliminándose de esta manera cualquier obstáculo que pudiera desalentar las inversiones en el exterior mediante el establecimiento de filiales en otros países. Esta exención, que se concede independientemente de que las utilidades de esas filiales estén o no sujetas a impuestos en el país respectivo, no ofrece incentivos especiales para la inversión en el exterior, en detrimento de la inversión en el país. Con arreglo a una segunda concesión, las utilidades de las sociedades de capital con sede en el Canadá cuyas operaciones se realizan íntegramente en el exterior, también están exentas del impuesto nacional que grava los ingresos de esas sociedades. De ese modo, tanto los fondos extranjeros como los nacionales pueden movilizarse libres de impuestos a otros países, por intermedio de tales sociedades. Esta concesión ofrece un aliciente especial para las inversiones en el extranjero.

4. Además, el Canadá ha suscrito acuerdos bilaterales sobre doble tributación con ocho países y está negociando la suscripción de otros cuatro. En dichos acuerdos se estipula que de la cantidad que cobre el Canadá por concepto de impuestos sobre ingresos obtenidos en el exterior, se rebajarán los que recaude el país correspondiente. Aun sin que exista ningún convenio, al efectuar el cálculo de los impuestos que debe cobrar sobre utilidades obtenidas en el extranjero, el Canadá deduce los que ya se han pagado en el país de origen. El Canadá desea ampliar su sistema de acuerdos sobre doble tributación, e insta a que se suscriban estos instrumentos como medio para eliminar los inconvenientes que desalientan a los inversionistas extranjeros.

5. La delegación de Francia y otras delegaciones presentan un proyecto de resolución sobre el tema que se discute (A/C.2/L.318). La oradora piensa que su delegación lo apoyará porque desea que haya un ambiente favorable a la corriente internacional de capitales privados, en beneficio del desarrollo económico de las naciones menos avanzadas. Dicho proyecto reitera varias recomendaciones hechas en resoluciones anteriores para que prosigan los estudios ya iniciados, y su delegación espera que los resultados sean de carácter constructivo.

6. El Sr. GISCARD D'ESTAING (Francia) dice que en cumplimiento de la resolución 825 (IX) de la Asamblea General sobre problemas tributarios internacionales, el Secretario General ha presentado un documento al Consejo Económico y Social en su 22º período de sesiones, en el que analiza las leyes que rigen en los diferentes países acerca de los impuestos aplicados a los ciudadanos, haberes y transacciones extranjeros. Por desgracia, debido a la acumulación de trabajo, el Consejo no ha podido examinar a fondo dicho documento en el referido período de sesiones. Desde luego, esta cuestión es principalmente de carácter técnico, y aunque la doble tributación sobre los ingresos constituye un obstáculo para la corriente internacional de capitales privados, no es, sin embargo, el único: el debate de la Comisión ha demostrado que existen otros no menos importantes, como por ejemplo la falta de capital privado en cantidad suficiente, la necesidad de fondos de inversiones en ciertos países donde se han acumulado ahorros, las restricciones cambiarias que limitan la exportación de capitales, las trabas impuestas a la repatriación de dividendos, etc. No obstante, hay que hacer un esfuerzo para resolver el problema, que ha preocupado desde hace mucho tiempo a los legisladores de los distintos países.

7. Por su parte, Francia ha adoptado algunas medidas destinadas, si no a prevenir, por lo menos a reducir el riesgo de la doble tributación. En general, Francia no cobra impuestos sobre las utilidades percibidas fuera del territorio fiscal metropolitano. Tal medida se aplica especialmente a las empresas francesas que operan en el extranjero por medio de establecimientos permanentes, cualquiera que sea su carácter jurídico; pero el procedimiento es otro cuando las compañías francesas tienen

participación en empresas extranjeras. En esos casos se concede exención, parcial o total, independientemente de las normas impositivas aplicadas en el territorio en donde se perciben los ingresos.

8. Tal rebaja no puede aplicarse a la distribución de utilidades, debido al carácter individual del impuesto sobre la renta personal, en cuyo caso rige el principio de no tomar en cuenta el origen del ingreso. Al tratarse de la zona del franco, el impuesto se cobra en el país donde se ha invertido el capital. De esta manera, los inversionistas pueden aprovechar las ventajas impositivas que el país respectivo les ofrezca. En cuanto a los ingresos obtenidos en países situados fuera de la zona del franco, el riesgo de la doble tributación sigue en pie y es necesario recurrir a los acuerdos bilaterales, de los cuales Francia ha suscrito ya 14. En esa forma, el régimen francés se acerca bastante al criterio expresado en la resolución 486 B (XVI) del Consejo Económico y Social.

9. Francia se da perfecta cuenta de que, debido a las repercusiones presupuestarias, financieras y económicas de las medidas destinadas a reducir la doble tributación, cada país es el llamado a determinar las providencias que pueden adoptarse a ese respecto. En consecuencia, el papel de las Naciones Unidas debe ser el de efectuar investigaciones y proporcionar documentación y asesoramiento. Sin embargo, dentro de estos límites puede prestar un gran servicio a los Estados Miembros suministrándoles textos y traducciones de acuerdos existentes, realizando estudios sobre las tendencias internacionales en materia de impuestos, y señalando a la atención de los gobiernos las consecuencias económicas y financieras de sus políticas tributarias. En el plano rigurosamente técnico, podrían presentar diversos modelos de acuerdos para prevenir la doble tributación. A este respecto quizás sería útil seguir el ejemplo del Comité encargado de los asuntos fiscales de la Organización Europea de Cooperación Económica, el cual ha definido ciertos términos como "establecimiento permanente" y "domicilio fiscal", y ha hecho un estudio de los impuestos sobre la renta, la propiedad y las sucesiones, de modo que todos ellos puedan incluirse en los futuros acuerdos sobre doble tributación. También ha investigado la situación de ciertas actividades comerciales expuestas a tributación múltiple, por ejemplo, el transporte marítimo, fluvial y aéreo.

10. A base de los estudios de la Secretaría¹ y de los debates consiguientes, sería posible comparar las ventajas de los diversos regímenes, teniendo en cuenta la necesidad de fomentar las inversiones en los países insuficientemente desarrollados. A este respecto su delegación observa con alarma que algunos de estos países tienden a organizar sus regímenes tributarios en forma tal que hace inevitable la doble tributación. El problema de la selección de regímenes debe ser considerado con gran atención por la Secretaría, la cual, en el desempeño de sus actividades de asistencia técnica, podría señalar a los países las consecuencias que aparejaría la aplicación de un régimen determinado.

11. Cuando la Secretaría termine sus estudios quizás sea provechoso conocer la opinión de un grupo de expertos o la de la Comisión Fiscal, la cual ha demostrado ya las desventajas de la doble tributación, especialmente para los países insuficientemente desarrollados. Mientras más difícil sea la situación de un país prestatario, más perjudiciales son los efectos. A este respecto, es lamentable que el Consejo Económico y Social haya de-

cidido dar por terminadas las actividades de esa Comisión, pues las conclusiones que se hubiesen extraído de los estudios fiscales que se estaban realizando se vinculaban indudablemente con uno de los problemas sobre los cuales el Consejo debe concentrar su atención. Tal vez sería conveniente que se convocase otra vez a la Comisión Fiscal una vez terminados los estudios actuales, a fin de que prepare una base conveniente para los debates del Consejo, y para que éste pueda hacer recomendaciones útiles. Si esto no es factible, por lo menos conviene confiar la preparación de tales recomendaciones o sugerencias a un grupo de expertos, pues el tema en sí es demasiado técnico, y el futuro programa de trabajo del Consejo es ya muy nutrido y no permitirá que éste pueda acometer tal tarea. Su delegación intenta volver sobre este asunto en el próximo período de sesiones del Consejo Económico y Social.

12. A base de las consideraciones expuestas por el orador, la delegación de Francia, junto con otras delegaciones, ha decidido presentar un proyecto de resolución en el cual se reconoce el progreso logrado en las tentativas de eliminar la doble tributación internacional, y se pide al Consejo que, en cuanto hayan concluido los estudios que ahora se realizan, haga conocer las conclusiones que considere útiles para lograr otros progresos.

13. El Sr. MORALES (Argentina) dice que el tema que se discute interesa particularmente a su delegación porque se relaciona estrechamente con la corriente internacional de capitales privados, que es un aspecto vital para el financiamiento del desarrollo económico de los países menos desarrollados. Aunque el papel que desempeña el capital privado en el desarrollo económico ha sido objeto de un estudio especial, es menester que el Secretario General, el Consejo Económico y Social y la Segunda Comisión le presten la mayor atención. En particular, debe hacerse cierta revisión de los métodos que se usan para representar cuantitativamente la contribución del capital privado al desarrollo económico de los países menos desarrollados. El adelanto económico de la Argentina se debe principalmente al capital y a la empresa privados, y el país espera utilizar las mismas fuentes para su progreso futuro, ya que la propia experiencia le ha enseñado que tal método es más beneficioso que la planificación y la coerción por parte del Estado. A menudo las estadísticas son engañosas, pues pueden llevar a conclusiones que son halagüeñas pero no reflejan la realidad. Espera que el futuro trabajo de la Secretaría sobre este tema ayude a esclarecer el asunto.

14. Como los problemas tributarios internacionales han sido estudiados con gran atención en los informes del Secretario General y en los debates de los diversos órganos de las Naciones Unidas, su delegación espera que tales estudios sigan adelante e incluso se amplíen. Según indican los documentos respectivos, tanto los países exportadores como los importadores de capital han demostrado un creciente interés por evitar los defectos desalentadores de la doble tributación y por crear, mediante concesiones impositivas, alicientes para el capital privado. Respecto a este punto, revisten singular interés los estudios y recomendaciones de la Cámara de Comercio Internacional, los cuales han demostrado en forma concluyente que si se desea que los impuestos no constituyan un obstáculo a la inversión internacional de capitales privados, deben darse los pasos necesarios para evitar la doble tributación sobre los ingresos.

¹ Véase E/2865, párr. 2.

15. Con objeto de lograr un aumento de volumen en la inversión de capitales privados, los países exportadores de capital deben modificar su política y hacer algo más que conceder créditos para contrarrestar los efectos de los impuestos en el país de origen; asimismo, deben reconocer el principio de la tributación en la fuente del ingreso y otorgar las correspondientes exenciones a los inversionistas. Una vez reconocido tal principio, los países importadores de capital pueden ofrecer eficaces alicientes tributarios y estimular la inversión de capitales privados. El régimen impositivo de la Argentina se basa en tal principio, y el orador espera que este procedimiento se difunda aún más.

16. Las organizaciones privadas que representan a los inversionistas internacionales han demostrado gran interés en esta cuestión. Por ejemplo, en la reunión que celebró en Nueva York en octubre de 1956, el Consejo Interamericano de Comercio y Producción aprobó unánimemente una resolución en el sentido de que los países latinoamericanos deben dar facilidades para la inversión de capitales, mediante la eliminación de diversos obstáculos, entre ellos la doble tributación que, al reducir directamente los ingresos, disuade a los inversionistas que desean colocar sus fondos en los sectores que tienen más importancia para el desarrollo económico. También en la Conferencia Latinoamericana sobre legislación fiscal, celebrada en Montevideo en octubre de 1956, se aprobó por unanimidad una resolución en la que se recomienda que, como norma general y como único criterio en materia de tributación internacional, en la legislación nacional y en los tratados internacionales se adopte el principio de que los impuestos deben cobrarse en la fuente del ingreso, en contraposición al principio del domicilio o de la nacionalidad. Por último, en una reunión que se llevó a cabo en noviembre de 1956, el Consejo Nacional de Comercio Exterior de los Estados Unidos (*United States National Foreign Trade Council*) declaró que los programas de los Estados Unidos en materia de acuerdos sobre aranceles aduaneros suscritos con el fin de evitar la doble tributación internacional, debían ampliarse todo lo posible para que en esos acuerdos se incluyesen las utilidades percibidas en el extranjero por las empresas norteamericanas, a fin de brindar nuevos estímulos a la inversión y al comercio internacional.

17. El orador espera que los estudios y los debates correspondientes impulsen a los países interesados, especialmente a los principales exportadores de capital, a considerar la conveniencia de adoptar medidas eficaces para lograr un aumento apreciable en el volumen de inversión de capitales privados, con el propósito de promover el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados.

18. El Sr. RAJAPATHIRANA (Ceilán) advierte que en los últimos años todos los países han tenido que aumentar sus impuestos. No obstante, si las utilidades están sujetas a tributación en el país de origen y en el de destino, todas las empresas, y especialmente las de reciente creación, se encontrarán en condiciones muy desventajosas. Este problema no fué tan agudo cuando los impuestos eran bajos. Sin embargo, los impuestos que hoy gravan a las sociedades de capital han aumentado en un 40%, y los impuestos personales en un 75% y aun más, e incluso se ha considerado necesario establecer contribuciones adicionales como, por ejemplo, impuestos sobre las actividades mercantiles y sobre las utilidades. Por tanto, si no se adoptan medidas correctivas, la doble tributación puede originar graves dificultades.

19. El Reino Unido ha sido uno de los primeros países que ha explorado el campo de los impuestos que gravan los ingresos, y que ha suscrito el principio en cuya virtud se reconoce la necesidad de evitar la doble tributación internacional. Uno de sus especialistas, Nicholas Kaldor, propugna el establecimiento de un impuesto que grave los gastos antes que los ingresos, el cual podría dar como resultado la eliminación de los problemas de la doble tributación, que ahora estudia la Comisión.

20. Evidentemente, no es deseable ni práctico llegar a una solución amplia y general para el problema que plantea la doble tributación, ya que los métodos adecuados para una situación podrían no serlo para otra. Las diversas medidas correctivas que se pueden aplicar en los países exportadores y en los importadores de capital abarcan un amplio campo de acción.

21. Es satisfactorio advertir que, según el informe del Consejo Económico y Social, la doble tributación internacional sobre las inversiones de capital extranjero se ha reducido muchísimo gracias a la ampliación de las deducciones impositivas y de otras medidas unilaterales, y gracias también a la concertación de unos 150 acuerdos bilaterales sobre tributación de los ingresos (A/3154, párr. 161).

22. La delegación de Ceilán expresa su satisfacción por los estudios que sobre este tema ha realizado el Secretario General, y espera que los países exportadores de capital procuren que los impuestos se cobren única y exclusivamente en la nación en donde se percibe el ingreso, y que los países importadores de capital puedan atraer a los inversionistas extranjeros, reduciendo sus tasas impositivas y otorgando otras ventajas similares.

23. El Sr. CUTTS (Australia) reconoce que son muy útiles tanto el memorándum preparado por el Secretario General sobre la tributación a que están sujetas las inversiones privadas extranjeras en los países exportadores y en los importadores de capital, como los estudios sobre los procedimientos tributarios que se aplican en ciertas naciones. Dicho memorándum trata de dos temas principales: la eliminación de la doble tributación internacional, que puede desalentar a los inversionistas extranjeros, y los estímulos que deben crearse para las inversiones extranjeras por medio de concesiones tributarias especiales.

24. Como norma general, Australia no ha creado alicientes impositivos para atraer al capital privado extranjero, pues no considera que la legislación fiscal sea un medio conveniente para estimular las inversiones. Las concesiones tributarias tienden a proporcionar beneficios sin establecer distinciones, y presentan mayores ventajas para los inversionistas que perciben ingresos elevados, pese a que, desde un punto de vista económico, puede ser más conveniente ayudar a los inversionistas de ingresos reducidos.

25. Australia ha eliminado la doble tributación en el caso de sus residentes, concediendo deducciones impositivas o concertando acuerdos destinados a evitar el doble pago de impuestos.

26. Aunque es principalmente un país importador de capital, Australia no acepta el criterio de que los ingresos procedentes de las inversiones extranjeras hechas en países importadores de capital sólo estén sujetos a impuestos en esos países. La nación donde se obtienen las utilidades tiene el derecho primordial de cobrar impuestos, pero el orador reconoce que el país de residencia del contribuyente también tiene derecho a imponer contribuciones sobre tales utilidades. La doble tributa-

ción debe evitarse por medio de acuerdos bilaterales o bien concediendo deducciones impositivas. En apoyo del argumento de que todos los residentes que perciben ingresos análogos deben pagar los mismos impuestos, sea cual fuere el origen de esos ingresos, puede invocarse el principio de la capacidad de pago. Si se adoptara este principio, los inversionistas no se sentirían ni estimulados ni desalentados a invertir capitales en el exterior, y los países exportadores de capital tendrían la oportunidad de imponer ciertos gravámenes sobre las utilidades que sus residentes obtuviesen de sus fondos colocados en otros países. La cuantía de los impuestos así establecidos habría de limitarse en forma tal que el total de impuestos pagados por concepto de ingresos procedentes de inversiones hechas en el extranjero no excediese del impuesto cobrado a los residentes con respecto a ingresos obtenidos en otras fuentes. En otras palabras, el margen de tributación que podrían aplicar los países exportadores de capital debería ser igual a la diferencia que exista entre las tasas de impuestos de los países importadores y los exportadores de capital. Si se aplica tal principio, es esencial que los países exportadores de capital adopten todas las medidas necesarias para reducir en grado conveniente la cuantía de sus impuestos sobre los referidos ingresos, es decir, a niveles que no excedan de la diferencia entre las dos tasas aplicables a los ingresos de que se trata. En general, la concesión de deducciones impositivas es el método más conveniente.

27. En su carácter de país importador de capital, Australia vería con agrado que los que son exportadores de capital demostraran su intención de modificar sus sistemas de deducciones impositivas, para adaptarlos a las circunstancias. A menudo, la aplicación de fórmulas inadecuadas para determinar la proporción exacta de la deducción impositiva deja subsistir un considerable margen de doble tributación, y actúa como factor negativo porque desalienta la exportación de capitales. Antes que una cuestión de principio, este asunto reviste un carácter técnico y, por ello, los países exportadores de capital pueden hacer mucho para atenuar los obstáculos que impiden el movimiento de capitales, revisando cuidadosamente su régimen tributario.

28. En resumen, aunque el Gobierno de Australia cree que debe evitarse la doble tributación, no llega al extremo de considerar adecuado que los países exportadores de capital eximan de impuestos a los ingresos obtenidos en el extranjero. Si se libera a éstos de todo tributo, los países insuficientemente desarrollados se inclinarían a competir por la obtención de capitales, reduciendo sus tasas impositivas hasta un punto tal que no se justificaría económicamente, pues tal sistema tendería a favorecer a las grandes empresas. Sería más justo que los países exportadores de capital liberalizaran las medidas por medio de las cuales puede atenuarse la doble tributación, y que procuraran que la cuantía de sus impuestos no constituya un verdadero impedimento a la inversión de capitales en el extranjero.

29. El Sr. GISCARD D'ESTAING (Francia) declara que el objetivo principal del proyecto de resolución de las cuatro Potencias es asegurar la continuación de los estudios sobre los problemas tributarios internacionales, de acuerdo con el criterio expuesto en anteriores resoluciones de la Asamblea.

30. El Sr. RAJAPATHIRANA (Ceilán) observa que la resolución 825 (IX) de la Asamblea General no ha fijado ninguna fecha como límite para la conclusión de los estudios sobre tributación, en tanto que el proyecto de resolución de las cuatro Potencias pide al Consejo Económico y Social que presente a la Asamblea General, en el 13° período de sesiones de ésta, las conclusiones a que haya llegado al examinar esos estudios. Siempre que se aclare ese punto, el orador está dispuesto a apoyar el proyecto de resolución.

31. El Sr. GISCARD D'ESTAING (Francia) cree que, a juzgar por el ritmo con que avanza este trabajo, el Secretario General puede terminar los referidos estudios en tiempo oportuno para que sean presentados al Consejo.

32. El Sr. BLOCH (Secretaría) confirma que la Secretaría estará en condiciones de terminar para el plazo pedido los estudios anunciados.

33. El Sr. STIBRAVY (Estados Unidos de América) declara que votará a favor del proyecto conjunto de resolución. Su Gobierno ha sentido siempre un vivo interés por los asuntos de que trata dicho proyecto, que se refiere a uno de los medios de fomentar la corriente internacional de capitales privados. Los Estados Unidos aplican el sistema de conceder deducciones impositivas, procedimiento eficaz para reducir a un mínimo la doble tributación, especialmente cuando se lo complementa con acuerdos fiscales internacionales. Su Gobierno ha suscrito acuerdos de ese tipo con 19 países.

34. En su informe al Congreso, el Presidente Eisenhower ha sugerido que se podría facilitar el movimiento de capitales hacia el exterior mediante la concertación de acuerdos fiscales, en los cuales se tuviesen en cuenta las deducciones impositivas de otros países destinadas a atraer capital extranjero. Las conversaciones sostenidas con varios países a fin de llevar a la práctica tal sugestión han progresado bastante.

35. El Sr. CHERNYSHIOV (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) manifiesta que el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados debe financiarse principalmente con los recursos propios de esos países. El capital extranjero ha de utilizarse únicamente como complemento de dichos recursos, y sólo a condición de que no entrañe ninguna ingerencia de carácter político. En los diversos órganos de las Naciones Unidas se ha atribuido demasiada importancia a la creación de un ambiente favorable para la inversión de capitales extranjeros. Pero mucho más importante es tomar en cuenta los deseos de los propios países importadores de capital. Sería imposible establecer una fórmula general que abarcara los aspectos completamente diferentes que reviste la cuestión de los problemas tributarios internacionales. Tampoco cabría utilizar semejante fórmula general para imponer determinada solución a los demás países. Estos problemas pueden resolverse más fácilmente por medio de acuerdos bilaterales. Por estas razones, la delegación de la URSS se abstendrá de votar sobre el proyecto conjunto de resolución.

Se levanta la sesión a las 12.35 horas.