

HOMENAJE A LA VIDA Y OBRA DE MILKA CASANEGRA
TRIBUTE TO THE LIFE AND WORK OF MILKA CASANEGRA

Andrés Zaldívar Larraín*

Hace no muchos años, con la partida de Milka Casanegra¹ quedó un vacío en el derecho tributario que será muy difícil llenar, por lo que no es más que es justo honrar su memoria con estas líneas sobre la vida y obra de una de las más destacadas tributaristas que ha tenido nuestro país.

Milka Casanegra estudió derecho en la Universidad de Chile, obteniendo su maestría en la Universidad de Harvard, donde fue alumna de Richard M. Bird, quien luego será uno de sus colegas en el Fondo Monetario Internacional. Bird recuerda que ella, ya siendo alumna del programa, tenía un gran conocimiento respecto de qué, en materia de impuestos, funcionaba y qué no lo hacía, una vez aplicado a realidad².

El destino profesional de Milka Casanegra pareció estar ligado al derecho tributario, casi por un acto del Estado, ya que en agosto de 1956 se autorizó la contratación de técnicos para la realización de una serie de estudios que permitieran asesorar al Ministerio de Hacienda³, formándose al efecto la llamada Oficina Tributaria, que fue liderada por el profesor Enrique Piedrabuena Richard, quien contrataría, entre otros brillantes profesionales jóvenes, a Casanegra.

El intenso trabajo efectuado por dicha oficina durante sus cuatro años de funcionamiento⁴, entregó como uno de sus principales frutos un libro de dos volúmenes titulado *El sistema tributario chileno* que se publicó, en su primera edición, el año 1959. Esta obra es el reflejo de la minuciosa labor llevada a cabo por la Oficina Tributaria de la que, como dijimos, Milka Casanegra era una de sus destacadas integrantes. En dicho trabajo se exponen con precisión las características de la frondosa legislación fiscal vigente en ese momento, sugiriéndose cambios dirigidos a la simplificación de un sistema impositivo que se alejaba a paso acelerado de los principios superiores de la tributación.

Ese mismo año, como testamento de las innegables capacidades intelectuales de Milka Casanegra, que no se limitaban al derecho tributario, la Editorial Universitaria publicó su memoria

* Abogado de la Universidad de Chile. El autor fue ministro de Hacienda, senador de la República y presidente de la Comisión de Hacienda del Senado. Recibido el 26 de febrero de 2021, aceptado el 22 de marzo de 2021.

¹ Milka Casanegra Prnjat, conocida en el mundo anglosajón con su apellido de casada, Casanegra de Jantscher (1931-2018).

² En sus palabras, dijo para este homenaje: “I first met Milka when she was attending the International Program in Taxation at the Harvard Law School many years ago. Even then, she knew far more about how taxes really work than I, as a brand-new instructor at the Program, did”. Richard M. BIRD. Correo del 23 de febrero de 2021, no publicado.

³ Ley N° 12.084.

⁴ PIEDRABUENA RICHARD, Enrique (2016): “Tributación de las rentas del trabajo”, *Revista de Derecho Económico*, N° 19-20, p. 44.

de grado, titulada *Estudio crítico de la jurisprudencia de los artículos 253 a 261 del Código de Procedimiento Civil*.

A principios de la década de 1960, Milka Casanegra comienza a asesorar al ministro de Hacienda en las reformas tributarias, lo que la llevó a participar activamente en las discusiones de los proyectos de ley que tocaban aspectos tributarios en el Congreso Nacional. En esa capacidad, tendrá un rol fundamental en la reforma de 1964, en la que se modificaron la Ley sobre Impuesto a la Renta y la Ley sobre Herencias Asignaciones y Donaciones, que pasaron a tener la estructura vigente hasta nuestros días.

El papel anterior lo continuará interpretando en el ejercicio de su cargo de Subdirectora de Estudios del Servicio de Impuestos Internos, debido a que su autoridad y claridad intelectual permitía iluminar los asuntos más oscuros que examinaban los congresistas, por lo que era usual que un tema complejo se resolviera después de que alguien sugiriera que tal “vez la señorita Casanegra podría dar alguna explicación del alcance de la modificación”⁵ sobre la que se debía votar.

El 27 de agosto de 1964, tras la jubilación de Eduardo Urzúa Merino, quedó vacante el cargo de director del Servicio de Impuestos Internos, y Milka Casanegra fue nombrada directora de manera interina⁶, ejerciendo el cargo hasta la designación del profesor Jaime Ross Bravo como titular, tras lo que siguió en su puesto de subdirectora de Estudios de la institución.

Luego de eso, Milka Casanegra continuó con su activa labor en la administración tributaria, y siguió preparando y colaborando en los estudios que buscaban proporcionar el sustento indispensable para la correcta tarea legislativa durante toda la década de 1960.

Uno de los proyectos en los que tuve el honor de trabajar con ella, sentó las bases para la creación del rol único tributario y de la cuenta única tributaria. La implementación de las recomendaciones efectuadas a raíz de este proyecto significaron una considerable mejora en la fiscalización y recaudación de los impuestos en Chile, al establecerse normativas que siguen siendo piedras angulares del sistema tributario⁷.

Más tarde, Milka Casanegra dejará nuestras tierras para ir a trabajar al Fondo Monetario Internacional, donde integrará el Departamento de Asuntos Fiscales, en el que llegará a ser tremendamente influyente, especialmente en lo que respecta al análisis de la relación entre la política fiscal y la administración tributaria en los países en desarrollo.

De su trabajo en el Fondo Monetario Internacional surgirá su famosa frase “en los países en desarrollo la administración es la política fiscal”, que da cuenta, tanto de la importancia de los servicios públicos llamados a aplicar las reglas tributarias, como del problema que se produce ante

⁵ Cámara de Diputados, sesión 11^a, del 6 de noviembre de 1963.

⁶ Decreto Supremo N° 3.523, de 1964, publicado en el Diario Oficial el 31 de agosto de 1964.

⁷ Decreto Supremo N° 915, de 1966, publicado en el diario oficial el 5 de abril de 1966 y *Plan rol único tributario y cuenta única tributaria*.

la discrecionalidad en el ejercicio de las facultades que las leyes conceden a la administración en los países en desarrollo⁸.

Probablemente, la obra que de mejor manera muestra el legado del trabajo de Milka Casanegra en el Fondo Monetario Internacional es el libro *Mejorando las administraciones fiscales en los países en desarrollo*⁹, que editó junto a Richard M. Bird. En esta obra se ha plasmado gran parte de su visión sobre cómo resolver los problemas que enfrentan países en desarrollo en materia de impuestos.

En su actividad académica en nuestro continente, participó activamente en seminarios y capacitaciones, principalmente destinadas a miembros de las administraciones tributarias latinoamericanas, colaborando con el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), donde se destacaron sus ponencias sobre las auditorías tributarias¹⁰, respecto de los tipos de evasión tributaria¹¹, acerca de los recursos necesarios para el buen funcionamiento de las administraciones fiscales¹², entre otros. También participó en la relación general de la Asamblea General del CIAT celebrada en Santiago en 1993¹³.

En Europa, su actividad académica no solamente estuvo ligada al Fondo Monetario Internacional, ya que ella fue la principal promotora de la creación de la Intra-European Organisation of Tax Administrations, organismo intergubernamental destinado a que las administraciones fiscales del Este del continente puedan cooperar, compartiendo sus experiencias y realizando actividades de capacitación para sus miembros. Milka Casanegra planteó la idea de crear este símil del CIAT durante un congreso internacional en Viena, para luego apoyar la formación de esta organización desde Washington¹⁴.

Igualmente, en el ámbito académico, Milka Casanegra colaboró con la International Fiscal Association (IFA), destacando su informe *Comentarios sobre algunos de los problemas de tratados tributarios entre países desarrollados y países en desarrollo*¹⁵. También debemos recordar su brillante participación en el panel de discusión del Congreso de Ginebra de 1996¹⁶.

⁸ TANZI, Vito (1988): "Principal-Agent Problems and Fiscal Policy", en X Seminario Regional De Política Fiscal Organizado por CEPAL.

⁹ BIRD, Richard y Casanegra de Jantscher, Milka (1992): *Improving Tax Administration in Developing Counties* (Washington, IMF).

¹⁰ CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka (1977): *Tendencias actuales de la auditoría tributaria*, ponencia en la XI Asamblea General del CIAT celebrada en Caracas, Venezuela.

¹¹ CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka (1982): *Modalidades de la evasión tributaria*, ponencia en la XVI Asamblea General del CIAT celebrada en Asunción, Paraguay.

¹² CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka (1997): *La dotación de recursos de la administración tributaria*, CIAT.

¹³ CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka (1993): "Informe del relator general", en CIAT *Tendencias Modernas de la tributación y la administración tributaria* (Madrid, Instituto de Estudios Fiscales) pp. 315-322.

¹⁴ IOTA (2016): "Jana Jasová, IOTA Principal Contact Person in the Slovak Financial Administration", *Tax Tribune*, N° 34, pp. 48-52.

¹⁵ PIEDRABUENA RICHARD, Enrique (1972): "Tratamiento de regalías sobre convenciones tributarias entre países desarrollados y países en desarrollo", *Revista de Derecho Económico*, Números 39-40, p. 117.

¹⁶ "Panel Discussion", en *IFA: Visions of the Tax Systems of the XXIst Century*, Congreso de Ginebra de IFA, Vol. 21d.

En nuestro país, el Instituto Chileno de Derecho Tributario honró a Milka Casanegra con la calidad de socia honoraria -reconocimiento que todos los años se entrega a los más destacados profesionales del área- por su contribución tanto al derecho tributario nacional como extranjero.

Por último, solamente queda expresar la admiración que siento por quien considero ha sido una de las más destacadas tributaristas de nuestro país, que puso todos sus esfuerzos profesionales y académicos en mejorar el funcionamiento de las administraciones fiscales y perfeccionar el derecho tributario en los países en desarrollo.

PRINCIPALES PUBLICACIONES Y ESTUDIOS EN LOS QUE PARTICIPÓ MILKA CASANEGRA

1973, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka, GUERARD, Michèle y LENT, George E. (1973). *The Value-Added Tax in Developing Countries*, Staff Papers - International Monetary Fund, Vol. 20 N° 2, 318-378.

1976, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka. “Tax havens explained: The advantages and disadvantages of tax havens, and how they operate”, *Finance & Development*, Vol. 13 N° 1, 31.

1976, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka. “Taxing business profits during inflation: The Latin American experience”, *International Tax Journal*, Vol. 2, 128-46.

1977, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka. “Current Developments in Tax Audit,” XI General Assembly of the Inter-American Center of Tax Administrators, Caracas, 13 de mayo de 1977.

1980, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka “Survey of Issues Concerning Income Source and Allocation Rules”, IMF Working Paper FAD/80/2 (Washington, IMF).

1982, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka “Types of Tax Noncompliance” International Monetary Fund FAD/82/4.

1986, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka *The use of imputed income in modern tax system*, 42nd Congress of the International Institute of Public Finance. Athens.

1986, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka *Problems of Administering a Value-Added Tax in Developing Countries*, IMF Working Paper 1986/15 (Washington, International Monetary Fund).

1987, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka y TANZI, Vito. Presumptive Income Taxation: Administrative, Efficiency, and Equity Aspects”, IMF Working Paper 1987/54 (Washington, International Monetary Fund).

1988, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka; BLEJER, M.; GANDHI, V.; HELLER, P.; PREMCHAND, A. y YANDLE C. “Fiscal Policies, Adjustment, and Stabilization: Harmonizing different goals under Fund-supported programs”, *Finance & Development* (Washington, International Monetary Fund).

1990, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka “Guidelines for administering a VAT”, en *Value-Added Tax: Administrative and Policy* (Washington, International Monetary Fund).

1991, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka “The Audit of VAT”, en *Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues* (Washington, International Monetary Fund).

1991, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka; SILVANI, Carlos y VEHORN, Charles. *A Strategy to Improve Tax Administration in Eastern European Countries*, Annual Conference on Taxation, National Tax Association-Tax Institute of America, Vol. 84.

1992, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka “Informe del relator general”, en CIAT *La administración tributaria en los países del C.I.A.T* (Madrid Instituto de Estudios Fiscales).

1992, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka, SILVANI, Carlos y VEORN, Charles. “Modernizing Tax Administration”, en *Fiscal Policies in Economies in Transition* (Washington, International Monetary Fund).

1992, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka y BIRD, Richard “The Reform of Tax Administration”, en Casanegra y Bird (eds.) *Improving Tax Administration in Developing Countries* (Washington, International Monetary Fund).

1992, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka, COHELO, Isaias y FERNÁNDEZ, Arturo “Tax Administration And Inflation” en Casanegra y Bird (eds.) *Improving Tax Administration in Developing Countries* (Washington, International Monetary Fund).

1993, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka *Ecuador fortalecimiento de la administración de los impuestos internos y evaluación de la reforma aduanera* (Washington, International Monetary Fund).

1996, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka “Panel Discussion”, en *IFA: Visions of the Tax Systems of the XXIst Century*, Congreso de Ginebra de IFA, Vol. 21d.

2004, CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka. “Discussant Comment”, en *Contributions to Economic Analysis*, Vol. 268, pp. 331-334. Elsevier Science & Technology.