

Año: II, Noviembre 1961 No. 32

N.D. El siguiente artículo, seleccionado de la Carta Mensual de Septiembre de este año del First National City Bank de New York, lo publicamos por contener muchos conceptos sobre, los problemas tributarios, relacionados con todo lo que se ha hablado y escrito sobre el impuesto sobre la renta, sus ramificaciones y consecuencias. En lo que estriba, sobre todo el interés de este artículo es que constituye un análisis de los sistemas tributarios de los Estados Unidos, tantas veces citados como ejemplo de lo que deberíamos copiar. Pone en relevante evidencia la tendencia moderna de un país que ya experimentó con lo que aquí se propone establecer.

Los impuestos en Estados Unidos y su Reforma

Se estima corrientemente que el aumento de contribuciones constituye una de las alternativas de recortar los gastos que no se destinan a la defensa. Los sondeos de opinión pública han indicado que la gente acepta una tributación más elevada si se considera necesaria para la seguridad nacional. Lo primero a que se recurre, sin mayor estudio es al aumento del impuesto sobre la renta, ya manoseado en extremo. Pero si deseamos en realidad que el contribuyente «se apriete la cintura», el método claro directo es el impuesto sobre el consumo. Hay que reconocer que ya contamos con tipos de impuesto sobre la renta a niveles de emergencia bélica, y los hemos mantenido ahí por tanto tiempo que se han vuelto una rémora que impide el avance de la economía norteamericana. Nos encontramos encasillados porque al revés de la mayoría de países, no nos hemos preocupado de reducir y reformar los tipos tributarios, con el fin de fomentar la iniciativa de trabajar y producir, de estimular el desarrollo económico, y de ahí incrementar nuestra capacidad de aceptar y sobrelevar gravámenes reales mayores.

Surge pues el dilema. Se necesita imperiosamente prudencia fiscal, especialmente en estos momentos en que tanta gente dentro y fuera del país está lista a poner en tela de juicio la confianza en el dólar. Sin embargo, no podemos sostener nuestra capacidad de producción aumentando el desaliento hacia un esfuerzo mayor.

En tanto que el Congreso y la gente no ha confrontado una situación crítica, hay individuos que ocupan puestos elevados que sí la aprecian. En la conferencia de prensa del 19 de Julio, el Presidente Kennedy observó que nuestra estructura tributaria es «tan sólida» que «contribuyó a estrangular la recuperación después del marasmo del 1958». El presidente del Consejo de Asesores Económicos, Dr. Walter W. Heller, ha propalado la generalización de que nuestra estructura de impuestos progresivos cercena una porción tan grande de la renta que se amplía, que destruye la «posibilidad de la ocupación completa». El Dr. Arthur F. Burns, que fue presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Eisenhower, ha insistido continuamente en la necesidad de reducir los tipos del impuesto sobre la renta personal, para incrementar los incentivos que conducen a actividades constructivas y a reducir el desperdicio de energía tras esquemas que eviten impuestos.

FUENTES DE RENDIMIENTOS TRIBUTARIOS

TOTALES de los Gobiernos Centrales en 1960*

	Impuesto sobre	Impuesto sobre
--	---------------------------	---------------------------

	renta y capital +	venta, consumo, etc.
Estados Unidos	86%	14%
Nueva Zelanda	64	36
Canadá	60	40
Australia	59	41
Unión Sudafricana	56	44
Holanda	54	46
Reino Unido	54	46
Suecia	53	47
Japón	51	49
Dinamarca	41	59
Bélgica	39	61
España**	39	61

*Años fiscales que terminan en 1960.

+Impuestos sobre la renta y las utilidades, derechos de defunción, gabelas sobre la propiedad y las donaciones.

** 1958

	Impuestos sobre renta y capital	Impuestos sobre venta, consumo, etc.
México	37%	63%
Brasil	34	66
Francia	31	69
Suiza	31	69
Turquía	29	71
Noruega	28	72
Italia	26	74
Alemania Occidental	22	78
Unión Soviética	15	85

Fuente: Se obtuvo de la información contenida en el Anuario Estadístico de las Naciones Unidas 1960.

El perito principal en materia de tributación del Congreso, Wilbur D. Mills, presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes ha puesto en tela de juicio la

posibilidad de obtener mayores rendimientos a base de tipos más elevados de impuesto sobre la renta:

En su forma actual, sospecho muy seriamente que si se fijasen tipos más elevados en el impuesto federal sobre la renta, resultaría al año o a los dos años, que se obtendría la misma cantidad de dinero a los tipos más altos, que la que se percibe a los tipos actuales. Existe una variedad de medios para obtener mayor renta tributaria; pero creo que no se puede lograr elevando la estructura de tipos, a base de la forma que rige actualmente.

La Base más amplia de contribuciones

Nos queda el hecho escueto que señala una vía tributaria aún disponible en casos de emergencia, o sea el impuesto general sobre las ventas o arbitrio sobre el consumo. Los Estados Unidos constituyen casi el único gobierno central del mundo que no ha recurrido a las contribuciones generales sobre la venta, arbitrio o impuesto sobre el movimiento, en calidad de fuente principal de ingresos. Como se ve en el cuadro que se inserta, el Gobierno de los EE.UU., obtiene tan sólo 14% de sus recaudaciones de arbitrios de consumo especiales (en su mayor parte sobre licores y tabaco), derechos de aduana y otras fuentes similares.

En cambio la Unión Soviética obtiene no menos del 85% de sus ingresos en forma de tributación sobre el volumen de negocios. Dinamarca, Suecia y Noruega --que tienen poderosos partidos socialistas-- cuentan con la mitad y hasta las tres cuartas partes de su renta tributaria resultante de contribuciones sobre la venta, arbitrios y derechos de aduana. Alemania utiliza gabelas sobre operaciones comerciales para obtener el 78% de su renta tributaria. Hay otras naciones que acaso asignen la misma proporción de los productos nacionales para que los emplee el Gobierno como hacemos nosotros. Pero nos hallamos en la posición única en cuanto al grado al que el Gobierno Federal concentra la tributación sobre el empleo y la producción.

Hace 29 años, en época de la Gran Depresión catastrófica, el Congreso tomó la decisión fatal de aumentar los impuestos para compensar los decadentes ingresos y llevar a cabo dicho incremento escalonando los tipos de impuesto sobre la renta personal más allá del 50% --como se hizo en la I Guerra Mundial-- en vez de un impuesto general sobre la venta de tipo bajo. La mayoría de los economistas condenarían hoy cualquier aumento en los gravámenes que recaen sobre el contribuyente, en momentos en que reina desempleo y abundan quiebras mercantiles. Pero se ha mantenido la decisión contra el uso generalizado del impuesto sobre las ventas por parte del Gobierno Federal, durante toda la II Guerra Mundial y hasta la fecha. Allá por el año 1932, cuando el impuesto sobre la renta afectaba sólo a 1½ millón de personas, el Congreso temía las consecuencias de una nueva contribución que recayese sobre todos los votantes. Entretanto las cosas han cambiado muchísimo. La renta y el nivel de vida del norteamericano medio han subido mucho; los gastos federales se han multiplicado veinte veces y el número de contribuyentes, cerca de cuarenta veces. Al mismo tiempo se han creado gravámenes adicionales que sobrelleva el público, como los impuestos de la asistencia social.

El profesor John F. Due de la Universidad de Illinois, en su autorizada obra acerca de la «Tributación sobre las Ventas», examina los méritos de dichos impuestos. La base extremadamente amplia, permite la obtención de un rendimiento sumamente importante, aun a tipos relativamente bajos. Además señala «La superioridad de la base que entraña un gravamen sobre el gasto, frente a la base de renta, desde el punto de vista de sus efectos en el incentivo para el trabajo, el desarrollo económico y la represión inflacionista», lo mismo que su superioridad desde el punto de vista administrativo, ya que se recolecta de un número relativamente pequeño de empresas comerciales, y las cifras de venta se comprueban con más facilidad y no provocan ambigüedades de interpretación. Si el objetivo es reducir la demanda de artículos y servicios para dar cabida a las mayores necesidades gubernamentales, la forma directa es la tributación sobre las ventas que evita el impacto indeseable que afecta los incentivos, ahorro e inversiones.

Estamos llegando al punto decisivo entre la represión de los expendios federales ascendentes o la adopción de un impuesto federal sobre la venta de base amplia y tipo bajo. Los que desean posponer el advenimiento de dicha contribución y que también esperan una defensa más poderosa, y un crecimiento económico más acelerado deberían captar el peligro de autorizar y ampliar programas que no tienen que ver con la defensa del país.

Los Impuestos en EE.UU. y su reforma

Las noticias de Washington nos informan haberse abandonado toda insistencia encaminada a obtener la aprobación del programa tributario del Presidente, al menos en las sesiones actuales del Congreso. El examen de testigos efectuado por el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes reveló una oposición difundida. Dicho Comité ha modificado en gran parte o rechazado casi todas las propuestas del Presidente. Se rechazó por votación la supresión propuesta de las deducciones y exenciones por dividendos, lo mismo que el proyecto de ley para gravar las utilidades retenidas en el exterior, correspondientes a las subsidiarias de las firmas norteamericanas que funcionan en países que gozan de economía «avanzada». Se simplificó el enmarañado plan de créditos sobre la tributación que recae sobre las inversiones de capital. Se modificó el proyecto relativo a dividendos e intereses retenidos, mediante la reducción del tipo de retención propuesto de 20 a 16 2/3% y permitiendo la exención de las personas que no esperan tener responsabilidad contributiva. En tanto que este último hubiese aliviado injusticias, habría creado nuevos busilis administrativos.

Las investigaciones llevadas a cabo por el Comité produjo dos cosas. Una de ellas fue reconocer que las propuestas originales se hallaban carentes de comprobaciones serias desde el punto de vista administrativo y el de normas generales; habrían acrecentado, pues, las complicaciones al sistema de impuestos, de suyo harto enredado. El otro punto puesto en evidencia fue que la comunidad de negocios estaba menos interesada en nuevos «trampatojos», que en las reformas del tipo tributario tan debatidas y siempre pospuestas. Un testigo tras otro señaló dicha reforma como el punto capital de la cuestión de gravámenes, refiriéndose a menudo al proyecto de ley Herling-Baker, como modelo para el mejor enfoque del problema.

La tarea no significa reducir los ingresos fiscales. Sé trata de reformar los tipos excesivos que desvían las energías exigidas por el trabajo y que se emplean en cambio para ahorrar impuestos. El Tío Sam se halla en la situación del hombre cuyo negocio se perjudica porque cobra muy caro; pero que se opone a reducir los gastos y confía en una componenda elástica.

He ahí el concepto general del proyecto Herlong-Baker, punto de vista que cuenta con el apoyo general de los comerciantes. Al declarar sobre el programa del Presidente, Frank M. Cruger, presidente de la Asociación Nacional de Pequeños Negociantes, hizo hincapié en que:

El problema estriba en los tipos de impuesto y se resuelve reformándolos. La reforma tiene que ser completa. Se deben atacar de hecho todos los elementos que destruyen el capital, que integran el sistema actual de tipos y métodos tributarios.

El Proyecto de ley Herlong-Baker

Los comerciantes apoyan el enfoque valeroso e imaginativo del proyecto Herlong-Baker propuesto por ambos partidos, teniendo en vista el punto focal que comporta los tipos de impuesto más bien que nuevos trampatojos. Leslie K. Pollard, hablando a nombre de la Asociación de Fabricantes de Wisconsin, declaró ante el Comité de Medios y Arbitrios:

Ahora contamos con un medio global de ir al grano en el régimen de impuestos, frente al procedimiento fragmentario que desgraciadamente ha caracterizado tantas preocupaciones. El énfasis supremo constituye la reforma de la estructura del tipo de impuesto personal de gradación violenta; pero también reduciría los tipos que rigen para las sociedades anónimas, instituyendo reformas fundamentales en la depreciación, reduciendo los tipos que gravan la propiedad y las donaciones, poniendo una valla contra la confiscación de capital en los fondos que se transfieren de una inversión a largo plazo a otra.

Tipos de impuesto sobre la renta personal en vigor, frente a los que se proponen.

Renta imponible en miles de dólares	Tipos que regirían según el proyecto en vigor, frente a los que se proponen.	1 er. año	2º año	3 er año	4º año	5º año
-------------------------------------	--	-----------	--------	----------	--------	--------

0 - 2	20%	19%	18%	17%	16%	15%
-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

4 - 6	26%	24,5	23	21,5	20	17
-------	-----	------	----	------	----	----

8 - 10	34	31	28	25	22	19
16 - 18	50	45	40	35	29	23
26 - 32	62	55	48	41	34	27
50 - 60	75	66	57	48	39	31
90 - 100	87	76	66	56	46	38
En exceso de 200	91	82	72	62	52	47

El proyecto Herlong-Baker pondría en marcha un programa de reducciones estructurales tanto en los tipos individuales como los que se aplican a las sociedades anónimas en el impuesto sobre la renta, año tras año, por espacio de cinco años. Se recortaría de un punto el 52% de tipo empresarial, hasta reducirse a 47%, declinando el tipo de impuesto normal de 30 a 27%, y el recargo tributario en descenso desde 22 a 20%.

Los tipos de impuesto personal sobre la renta quedarían reducidos en toda su gama. El cuadro que se inserta indica los tipos en vigor y el plan de tipos nuevos que se propone de acuerdo con el proyecto Herlong-Baker, tratándose del individuo soltero en ciertas escalas de renta.

Así se reduciría sucesivamente desde 20 a 15% al cabo de cinco años, el tipo correspondiente a los primeros \$2,000 de la renta gravable del contribuyente. El grupo más numeroso de personas con ingresos intermedios, con una renta imponible de \$8,000 a \$10,000 hallaría que el tipo máximo se le reduciría de 34 a 19% al terminar el programa. El tipo correspondiente a los ingresos tributables de \$16,000 a \$18,000 que ahora es de 50% se rebajaría así a 45% en el primer año llegando hasta 23%. El tipo culminante de impuesto personal sobre la renta de 91%, el más elevado del mundo, se reduciría a 82% en el primer año, llegando a 47% al cabo de cinco años, igualando así el tipo que se propone para el impuesto sobre las sociedades anónimas.

Como se ve en el cuadro, los tipos propuestos en el proyecto Herlong-Baker ascienden progresivamente a partir de un 15% inicial, pero con una gradiente mucho menor que la violenta estructura actual. La meta principal de los mentores del programa comporta moderar la progresión de los tipos:

El hincapié que hacemos en comprimir la escala graduada de tipos individuales de impuesto, refleja el hecho de que dicho escalonamiento constituye el peor saboteador del progreso económico. En tanto que los tipos más insensatos y antieconómicos gravan a 108 grupos de mayor renta, la gradaación mas aguda, se halla entre los grupos intermedios y no entre los más altos...

Sólo se pondrían en vigor las reducciones propuestas en los tipos de impuesto sobre la renta, cuando el presupuesto federal arrojase un superávit. El proyecto comprende procedimientos dilatorios incorporado en él, que permitirían al Presidente y al Congreso si fuese necesario, la ampliación del plan de reducción de impuestos, de modo que abarcase nueve años en vez de cinco. Comprendería además en su forma actual, una serie de cambios menores, para aligerar la carga tributaria que grava el capital. Se reformarían y simplificarían las deducciones por depreciación, reduciéndose los impuestos sobre la propiedad y las donaciones y modificándose la tributación que grava las utilidades por venta de bienes.

No se pretende distribuir prebenda alguna, sino restituirle al ciudadano un mejor aliciente en el trabajo, para que cree renta imponible, en beneficio común de la producción y de las recaudaciones federales.

¿Pueden acaso reformarse los tipos tributarlos?

Es evidente que surge la pregunta de si podemos permitirnos una reforma fundamental en los tipos del impuesto sobre la renta. Los congresistas Herlong y Baker han calculado en \$2,000 millones el costo de los recortes en los tipos de las sociedades anónimas en el transcurso de cinco años, en \$11,000 millones los de los tipos individuales y en \$4,000 millones por depreciación, gabelas sobre la propiedad y donaciones amén de las contribuciones por enajenación de propiedades.

El total de \$17,000 millones es realmente imponente. Pero se extendería en un lapso de cinco años o más y no representaría ninguna pérdida real de ingresos si el plan tiene éxito como han salido airosas las reformas del impuesto sobre la renta en otros países en fomentar un ritmo más acelerado de crecimiento en la economía y en la base tributaria.

El programa Herlong-Baker propende a estimular la economía mediante un doble enfoque. Por una parte incrementaría la dotación de capital disponible para inversiones, el motor que impele a la economía hacia niveles más elevados. Como dicen sus mentores:

Hace tiempo que hemos debido darnos cuenta de que se necesita más capital para crecer más, como ocurre en el resto del planeta. No podemos seguir con una estructura tributaria que convierte el capital de desarrollo que crea empleos, en simples expendios fiscales. Hasta que logremos tipos de impuesto federal razonables y moderados, todo aumento

adicional de expendios federales será a costas de un mayor desarrollo de la economía privada.

Por otra parte, a menores tipos de impuesto, les corresponderá una tajada más reducida para el recolector de contribuciones, premiándose así la obra de aliento, el esfuerzo y la inversión riesgosa. La gente dispondría de mayores alicientes para producir renta e invertirla en empresas meritorias que fomentaran el empleo. Se beneficiarían especialmente los pequeños negocios si se le permitiera de nuevo al individuo próspero -antaño fuente prolífica de capital aventurado- que acumulase fondos inversionistas de su propia renta. Se regeneraría la economía íntgra, si pudiera ejercer su ambición e industria la gente dotada de inventiva para elevarse en la escala económica. Nos hallamos empeñados en frustrar lo que representa quizá el genio norteamericano: el talento de convertir grandes ilusiones en realidades tangibles.

Acaso no parezca realista la rígida estructuración que va reduciendo el tipo de impuesto en cinco años, si alguno no aprueba el objetivo general de la reforma. No hay que negarlo que los planes más sesudos suelen escollar en el mundo incierto en que vivimos. Pero la mar tormentosa no exime al marino de la obligación de trazar la ruta; tan sólo dificulta la travesía. El porvenir se encargará de demostrar la viabilidad del programa exacto de Herlong-Baker. Sin embargo hay dos aspectos claves que no ofrecen casi controversia. En primer lugar, la reforma tributaria debería contar con más alta prioridad en la agenda del Congreso, que la que se ha asignado hasta ahora. En segundo lugar, año tras año se presentan necesidades prácticas presupuestarias para su reforma gradual. En suma, necesitamos un plan y una norma para mantener la reforma tributaria continuamente en el temario del progreso.

Contribuciones y desarrollo

En buena cuenta, el asunto no se reduce a saber si podemos permitirnos una reforma tributaria, sino si estamos en condiciones de aplazarla por más tiempo. Debemos darnos por bien servidos con la anuencia de la gente para soportar onerosos gravámenes de impuestos. Pero el sistema voluntario de acotarse a sí mismo y desembolsar su propio dinero en que está fundado, ha de funcionar tan sólo mientras el ciudadano esté convencido de que ello es básicamente justo y equitativo. Sin embargo, hay un creciente numero de gente sensata que comparte la opinión expresada con gran agudeza en «The Saturday Evening Post» del 15 de Julio:

...el que crea que las leyes del impuesto sobre la renta, tal como se reglamentan en la actualidad, son simples, lógicas e igualmente justas para todos, es un cándido que raya en imbécil. El sistema tributario más eficaz del mundo es en realidad un enredo fantástico de desigualdades y preferencias especiales, y un creciente número de contribuyentes desilusionados llega a esa conclusión. Nuestro proceso de gravámenes se halla plagado de fallas estructurales, sea cual fuere la norma que se adopte para determinar la bondad o perjuicio inherente: su justicia, su efecto en la economía la suficiencia del rendimiento, la facilidad de administrarse y acatarlo.

Tal vez parezca que el cierre de los llamados portillos de efugio constituya una de las soluciones del problema. Pero se pasa por alto el hecho de que dichos alivios fueron solicitados al Congreso que los concedió en calidad de escapatorias indispensables contra tipos de impuesto demasiado opresivos. Clausúrense herméticamente y correríamos el riesgo de estrangular la economía.

Aun los voceros de los grupos sindicales de obreros, en tanto que hacen hincapié en la necesidad de cerrar los «portillos», han virado en redondo al reconocer que es demasiado violenta la progresión del impuesto sobre la renta. Al insistir en que «es evidente que dichos tipos exorbitantes han constituido un factor principal que ha propendido a abrir nuevos portillos y a ensanchar los existentes», Peter Henle, subdirector de investigaciones de la AFL-CIO, dijo ante el Comité de Medios y Arbitrios en 1959 que: «Así pues, sería sensato y realista que se considere la conveniencia de introducir reducciones en los tipos culminantes del impuesto sobre la renta». El profesor Stanley Surrey, otro enemigo de los «portillos», y ahora Subsecretario de la Tesorería a cargo de asuntos tributarios, sugirió en la misma sesión «la idea de reducir los tipos más altos del impuesto de 70 a 65%».

Una Necedad

En una economía que está obligada a tomar aliento a través de «portillos», ¿por qué nos asombra nuestro exiguo ritmo de crecimiento? Así evaden el tema central las propuestas de estimular el desarrollo a base de expendios fiscales. Los programas de desembolso en grande escala exigirían aún impuestos más elevados o nos servirían de amenaza, complicando el problema fundamental y poniendo en tela de juicio la capacidad de la economía de mantener su ritmo o de incrementarlo. Es un tanto necio, como dice Elliot V. Bell, director de «Business Week», situarnos en la ridícula posición de desembolsar dinero para que vuelva a la circulación, lo que un sistema tributario demasiado oneroso ha recabado de los consumidores e inversionistas».

Ha llegado el momento de convencernos de que el sistema de impuestos harto represivo, constituye el mayor obstáculo a nuestro crecimiento. En el extranjero, el alivio de las contribuciones ha resultado uno de los medios principales para revitalizar algunas de las naciones que se desarrollan con más rapidez en todo el mundo. La recuperación de Alemania es acaso la más espectacular de todas, desde una postración casi completa después de la II Guerra Mundial a la situación culminante en la economía mundial. **Allá por el año de 1950, Alemania procedió contra los deseos de los consejeros de los EE. UU.**, decidiendo en cambio en favor de la reducción de sus tipos de impuesto y dependiendo de ello para estimular la energía de su población que quería producir más artículos y capitales. El resultado se conoce comúnmente con el epíteto de «milagro» alemán.

El tipo cimero de impuesto personal sobre la renta es ahora de 53% en Alemania. Los nuestros llegan a 91% y habría que preguntarse ¿cuántas razones más se necesitan para reducirnos? Hace ya mucho tiempo que cesó de ser sólo gravamen de los «ricos», nuestro impuesto sobre la renta. Las imposiciones tributarias están frustrando en general las aspiraciones de millones de personas que pudieran gozar de la satisfacción de atesorar capitales bajo su propio dominio.

En medio de la algarabía acerca de la acción fiscal para estimular el desarrollo, **deberíamos tener muy en cuenta que las normas de vida norteamericanas, que sirven de ejemplo al mundo, no las creó el gobierno.** El bienestar de la nación proviene de la energía y esfuerzo de su gente, que trabaja para mejorar las condiciones de vida de ellos mismos y de sus hijos. El reconocimiento de dicha verdad probada por los siglos, constituyó la clave del éxito en el pasado. Nos puede ser muy útil de igual manera en el porvenir. Necesitamos, pues, adoptar reformas tributarias capaces de crear un ambiente de optimismo audaz. El aumento de esfuerzo y capitales garantiza el crecimiento económico.

N.D. La letra oscura es nuestra.