

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA FISCAL NORTEAMERICANA

— EL PLAN CARTER —

La administración encabezada por Carter ha anunciado su intención de enviar al Congreso, en septiembre de 1977, un proyecto de reforma fiscal, que, en caso de aprobarse, será el cambio más sustancial en el sistema impositivo norteamericano, desde la introducción en éste del Impuesto sobre la Renta en 1913. Según lo anunciado oficialmente, existe el propósito de suprimir o modificar más de 100 de las 1000 secciones que integran el Código de Ingresos Internos (*Internal Revenue Code*), el cuerpo legislativo que agrupa las principales disposiciones en materia tributaria federal.

El objetivo de esta reforma fiscal es racionalizar el sistema tributario, que se ha convertido en un complejo e inequitativo mosaico legislativo, y además dista mucho de ser un instrumento eficaz para el crecimiento económico.

Las metas del proyecto de reforma expresadas por la Administración y que llegará al Congreso en septiembre de 1977, son: introducir equidad tanto vertical como horizontal, especialmente esta última, al sistema fiscal; promover tanto la eficiencia económica como el crecimiento; y lograr un sistema lo suficientemente simple el cual esté al alcance del ciudadano medio, pues en la actualidad se ha calculado que más de la mitad de los individuos, quienes realizan la declaración más simple del Impuesto sobre la Renta, requieren contratar asesoría técnica.

El gran reto que plantea la reforma fiscal es lograr introducir equidad en el sistema sin afectar una serie de actividades económicas, pues es bien conocido el dilema que se plantea al efectuar cierto tipo de cambios, especialmente en el impuesto sobre la renta: La introducción de tasas altamente progresivas, puede provocar la retracción de algunas actividades productivas.

La pugna que se presentará en el Congreso y que ya se está realizando fuera de él, enfrenta a dos concepciones radicalmente opuestas sobre lo que debe ser el sistema tributario, pues en tanto que algunos lo conciben como un instrumento de distribución del ingreso, para otros su función primordial es la de incrementar el crecimiento económico.

El Impuesto sobre la Renta es la piedra angular de varios sistemas impo-

sitivos en países industriales como Inglaterra, Suecia y Estados Unidos, en tanto que en otras potencias industriales se hace mayor uso de la imposición al consumo —como el gravamen sobre el valor agregado— e impuestos sobre las nóminas —como son las contribuciones sobre la seguridad social—, que si bien debilitan a las empresas permiten trasladar la mayoría de la carga fiscal al consumidor y a los trabajadores. La administración de Carter ha explicado que no modificarán el sistema, al grado de substituir al impuesto sobre la renta como el gravamen federal más importante, pero sí considera necesario efectuar cambios substanciales en la referida imposición al ingreso.

Según Adam Smith, un buen sistema impositivo debe reunir las siguientes características: simplicidad y certidumbre, equidad, y eficiencia. Lo cierto es que el sistema impositivo norteamericano carece de dichas características, ya que es extremadamente complejo, por lo cual las empresas se ven obligadas a contratar a legiones de abogados fiscalistas y contadores para que realicen la planificación fiscal de sus actividades. Además, como referimos, un buen número de individuos requieren auxilio técnico hasta para llenar la declaración anual más simple. Una de las consecuencias de dicha situación ha sido el surgimiento de una productiva "industria impositiva", integrada básicamente por abogados, contadores y economistas, que tiene ingresos por dos mil millones de dólares anuales.

Por lo que respecta a la equidad, el Congreso ha establecido, en el transcurso de los años, una amplia variedad de exenciones y tratamientos fiscales preferenciales para el ingreso proveniente de los productos de capital. El resultado es que actualmente un individuo con un salario anual de 40,000 dólares paga 40% más, por concepto de impuesto federal sobre la renta, que otro individuo que perciba la misma cantidad, por concepto de productos de capital.

En cuanto a la eficiencia, hay que destacar que con frecuencia las inversiones se realizan en función de las ventajas fiscales, en lugar de efectuarlas con base en los beneficios derivados del mercado. Es necesario añadir que se ha generado una enorme administración fiscal la cual ha emitido un gran número de reglamentos, circulares y criterios administrativos, que han incrementado notablemente la complejidad del sistema impositivo, contribuyendo a sí a su ineficiencia.

Algunas de las proposiciones más importantes anunciadas por el gobierno de Carter son:

Aliviar la doble imposición sobre dividendos, a través de la integración parcial de los impuestos al ingreso de los individuos y las empresas; terminar con la exclusión del 50% sobre ganancias del capital, así como glo-

balizar los gravámenes al ingreso, cualquiera que sea su fuente, eliminando la distinción entre el ingreso devengado (proveniente de salarios, sueldos, etcétera) y el ingreso no devengado (productos de capital), y suprimiendo la actual tasa tope del 70% para el primer tipo de ingreso.

Otra de las proposiciones importantes anunciadas por el gobierno es aliviar la carga fiscal sobre algunos causantes, efectuando una reducción impositiva general, que, se calcula, ascenderá a 15 mil millones de dólares. Una de las principales consideraciones para efectuar dicha reducción impositiva es que para 1981 se espera un excedente fiscal de 42 mil millones de dólares. Además, el programa energético de Carter debe generar, por lo menos, 15 billones de dólares en nuevos ingresos públicos, los cuales se podrán disponer a finales de 1978. Por último, para algunos analistas, en la segunda mitad de 1978 la economía estará tan inactiva que la reducción impositiva de 15 mil millones de dólares no sólo será necesaria sino urgente.

De las proposiciones descritas, hasta ahora la más impugnada por la comunidad empresarial ha sido el anuncio de que se terminará con el tratamiento preferencial para las ganancias de capital. Sin embargo, con el objeto de atenuar esta medida se estudia la posibilidad de permitir la deducción completa contra el ingreso ordinario de pérdidas de capital por la venta de activos físicos.

Terminar con el tratamiento preferencial para las ganancias de capital afectará particularmente a causantes de altos ingresos, pero el caso particularmente grave es el de algunas industrias, como las de productos forestales, ya que podrían perder cientos de millones de dólares. En virtud de tal situación, los analistas políticos prevén que el Departamento del Tesoro podría negociar con ellos una protección especial y así ganarse al contrincante más poderoso del cambio del régimen impositivo de las ganancias de capital. De cualquier forma, dicho cambio no será brusco, sino implementado en fases en un periodo de cinco años.

Otro importante aspecto del plan impositivo de Carter es reducir las tasas del Impuesto Sobre la Renta de los individuos, del actual 14 y 70% a un 10 y 50%. En cuanto al Impuesto Sobre el Ingreso de las Empresas, es segura una reducción del actual 48% al 46%, y por lo que respecta a la doble imposición sobre dividendos, se propondrá la integración parcial de los impuestos al ingreso de las empresas y los individuos.

Una posible solución a la doble imposición sobre dividendos es, simplemente, eliminar el impuesto al ingreso de las empresas y atribuir a los individuos todas las utilidades retenidas o distribuidas; es decir, la integración total, pero ésto es políticamente imposible porque se consideraría como una concesión extrema a los empresarios. Sin embargo, algunos teó-

ricos sostienen que de esta forma sería posible hacer más progresivo el impuesto al ingreso de los individuos.

Por su parte, la Business Roundtable, una de las organizaciones empresariales más poderosas, ha propuesto una forma de integración que permita a la empresa deducir el pago de dividendos como un gasto, tal como se hace con el pago de intereses. Ésto se considera como políticamente imposible porque también sería considerado como una concesión excesiva hacia la comunidad empresarial. Igualmente, es poco probable que se incluya en el proyecto de Carter la solicitud empresarial de permitir mayores ajustes de los existentes por las pérdidas ocasionadas en virtud de la inflación, ya que se han estado aumentando las tablas de depreciación en los últimos años.

Además del cambio en el régimen tributario sobre las ganancias de capital, el gobierno tiene otras propuestas importantes, tales como terminar con el tratamiento preferencial que permite diferir el pago de sus impuestos a las empresas subsidiarias norteamericanas que efectúan ventas en el exterior. (El costo de el diferimiento es para el fisco hasta de mil millones de dólares al año.) También se ha especulado con la posibilidad de incluir en el proyecto de reforma un nuevo impuesto sobre el interés ganado en pólizas de seguros, con lo cual se espera una recaudación de mil millones de dólares anuales.

Muchos empresarios argumentan que el Plan de Reforma Fiscal propuesto por Carter, especialmente en el renglón de las ganancias de capital, es la muerte para la inversión riesgosa del capital; sin embargo los funcionarios de la administración rechazan categóricamente esta crítica y argumentan que, al contrario, la totalidad del paquete fiscal implica un estímulo a la inversión, pero también la introducción de equidad y simplicidad en el sistema norteamericano.

Por último, es necesario hacer notar que una reforma en el sistema legislativo implica una reforma también en la organización de la administración fiscal, que está notablemente desprestigiada. Esta situación ha llegado al extremo de que los responsables de la administración fiscal fueran llamados a audiencias en el Congreso para responder a graves cargos, tales como que la administración fiscal actúa con criterios políticos; que ha abusado de su poder, y que su política recaudatoria es particularmente severa contra los causantes de ingresos medios.

Además, la administración tributaria ha creado un mundo de reglamentos, decretos y circulares que prácticamente nadie puede llegar a dominar. Por ejemplo, cada año emite 15,000 circulares y cada semana elabora de 10 a 15 criterios sobre su propia administración. En síntesis, se le acusa de

haber contribuido a hacer más inequitativo, y más complejo el sistema tributario.

Este proyecto de reforma fiscal se discutirá en el Congreso norteamericano a partir de septiembre de 1977, pero es de tal importancia que ha hecho afirmar a varios observadores que constituye una verdadera revolución en el sistema impositivo estadounidense.

LIC. GERARDO GIL VALDIVIA