

El BID, Agente de la Coordinación Regional

*M*AS de una vez se ha señalado que el proceso de integración económica regional de América Latina estaba transcurriendo por diversos cauces que más parecían paralelos que convergentes, con lo que se entorpecían las posibilidades de avance reales en numerosos aspectos. La inquietud suscitada por esa marcha, un tanto desvinculada, hacia metas progresivas de integración, llevaba a pensar que se imponía con urgencia un esfuerzo de coordinación regional que aglutinara lo disperso, lo sincronizara y le diera cohesión. Pues bien, una de las enseñanzas más alentadoras que se desprenden de la VII Reunión de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo —que acaba de efectuarse en México— es que gracias al rumbo que sigue esa institución se están coordinando diferentes organismos y se está progresando hacia un plan conjunto que articule cada vez mayor número de las actividades relacionadas con la integración que todavía ahora parecen desenvolverse en forma separada.

Efectivamente, al terminar el 29 del presente mes de abril la Reunión del BID se había aprobado el proyecto de constituir un Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina, idea que vale no sólo por sí misma, sino también por el procedimiento previsto para su aplicación, en el cual aparece explícitamente la coordinación entre el propio BID, la ALALC, la SIECA y el CIAP. Según la Resolución aprobada sobre este punto, “el Banco preparará programas anuales de trabajo en materia de preinversión regional, para lo cual tomará en cuenta los proyectos y estudios que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) tengan bajo su consideración. Dichos programas los presentará el Banco en consulta al CIAP a fin de que sean evaluados con la participación de representantes de la ALALC y de la SIECA”. La importancia de la decisión destaca aún más si se recuerda, como lo hace el considerando de la propia resolución, que la necesidad de un fondo destinado a financiar los estudios y la preparación de proyectos que contribuyan a acelerar el proceso de integración latinoamericana se sentía desde hace largo tiempo y había motivado una serie de acuerdos y declaraciones en el mismo sentido en muy diversas instancias y ocasiones; pero, además, viene a consolidar una tendencia manifestada hasta ahora con cierta timidez hacia la coordinación entre los organismos interamericanos y latinoamericanos que participan

en el proceso de integración regional. No es necesario, por consiguiente, detenerse otra vez en el señalamiento de las fecundas consecuencias que para América Latina, considerada en su conjunto, habrá de tener el Fondo de Preinversión así concebido, el cual canalizará sus recursos hasta los organismos nacionales o regionales destinados a financiar estudios en campos de actividad que la resolución sintetiza como sigue: obras multinacionales de infraestructura; desarrollo integrado de zonas geoeconómicas que abarquen áreas pertenecientes a más de un país; industrias básicas en escala regional, y otras actividades orientadas a la integración. El Directorio Ejecutivo del BID ha recibido el mandato de adoptar, antes del 31 de julio próximo, las providencias necesarias para constituir el Fondo.

Pero no es solamente eso lo que por su propia significación adquiere mayor relieve entre los resultados obtenidos en la asamblea del BID. Seguramente conscientes de que la firmeza del intento de integración se mide también por el grado de multilateralidad conseguido en la formación y distribución de los recursos financieros destinados a promoverlo, el BID viene tratando de que se imponga entre todos, los propios y los extraños, el criterio de que debe coordinarse cada vez más el financiamiento del desarrollo de los países latinoamericanos, dentro de un concepto verdaderamente regional. Es mérito que sin duda pocos regatearán al BID, haber logrado sobre bases multilaterales la movilización de cerca de 4,000 millones de dólares durante el quinquenio que mide su existencia. Mediante emisiones de bonos a largo plazo, el Banco ha reunido hasta ahora una suma de 170 millones de dólares procedentes de países no miembros, y las aportaciones que ha estado recibiendo de fuera de América Latina en los últimos tiempos indican —como en el caso de Suecia y de Francia— que su indudable prestigio en el ámbito internacional está induciendo a un número cada vez mayor de países a entender lo que a América Latina le conviene en este orden de cosas: que se reduzca todavía más el trato bilateral en la negociación de aportaciones externas y que se amplíe paralelamente el procedimiento multilateral por medio de organismos comunes o regionales. Claro está, y ello se subrayó con energía en la asamblea del BID, que para avanzar con celeridad se requiere acrecer la fortaleza del Banco, pues ella será factor decisivo para que los países industriales ingresen en mayor número y con aportaciones más cuantiosas en la vía multilateral. La actitud que al respecto asuman los gobiernos y las autoridades monetarias de los países latinoamericanos parece lo primordial; el reciente ejemplo dado por un grupo de bancos centrales de América Latina (entre ellos el Banco de México) al absorber cerca del 90% de la primera emisión de bonos a corto plazo realizada por el BID, es sin duda un acto que facilitará tal propósito. El problema no está resuelto, ni mucho menos, como tampoco lo está el de las formas de incrementar los recursos del Banco. Por consiguiente, otra de las resoluciones aprobadas en la Reunión encarga al Directorio Ejecutivo del BID que estudie la posibilidad de ampliar sus disponibilidades y también nuevas fórmulas para el aumento de la asistencia multilateral otorgada a América Latina.

No está por demás señalar que las actividades del BID como banco de la integración latinoamericana van formando ya una larga lista, que sobre todo en los últimos tiempos se enriquecen con rapidez. Figuran entre ellas, además del programa de financiamiento de las exportaciones de bienes de capital dentro de la región, las aportaciones hechas al Mercado Común Centroamericano por un lado y a la ALALC por el otro, la fundación del Instituto para la Integración de América Latina, los programas de complementación fronteriza entre Colombia y Ecuador y entre Colombia y Venezuela, y el financiamiento de varios proyectos que interesan a la vez a varios países del Sur.

Esta tónica prevaleciente en la VII Reunión del BID viene a contrarrestar el efecto desmoralizador de las dificultades que han determinado que los expertos de la Nómina de los Nueve presenten su renuncia colectiva. Saldría del marco de este comentario un análisis de esas dificultades, pero sí cabe decir desde ahora que lo ocurrido con los nueve expertos acrecienta la responsabilidad que recae en el BID y en cuantas entidades trabajan por la integración regional en materia de coordinación de políticas y de tareas concretas. El Banco ha añadido a sus títulos ya reconocidos con anterioridad el de agente de esa coordinación; se puede confiar en que intensificará su empeño y permitirá celebrar en un futuro próximo nuevos y más completos éxitos.

Progreso del Mercado Común Centroamericano

EL Mercado Común Centroamericano, establecido por el Tratado de Managua de 1960, representa el ejemplo más acabado de cooperación económica regional entre los países en desarrollo. Así lo demuestran, una vez más, los datos sobre el comercio intrazonal en 1965 e informaciones sobre progresos en los campos no comerciales alcanzados el año pasado.

Según estimaciones provisionales procedentes de la CEPAL, el valor del comercio entre los cinco países miembros alcanzó en 1965 (en términos de las importaciones CIF) Dls. 142.2 millones en comparación con Dls. 32.7 millones cinco años antes, en el momento de la firma del Tratado General de Integración Centroamericana, y Dls. 71.8 millones en 1963.

CRECIMIENTO DEL COMERCIO CENTROAMERICANO

(Importaciones CIF)

(Millones de dólares)

	1963	1964	1965
Guatemala	19.8	26.4	38.4
El Salvador	27.9	39.2	42.4
Honduras	13.3	18.0	24.2
Nicaragua	6.8	14.5	21.2
Costa Rica	4.0	8.3	16.0
<i>Total</i>	71.8	106.4	142.2

Así, en estos últimos años el comercio intrazonal de Guatemala y Honduras duplicó su valor, el de El Salvador registró un incremento de 50%, el de Nicaragua creció en 200% y el de Costa Rica en 300%, en cifras redondas. Al mismo tiempo se hizo notar el mejor equilibrio en la posición comercial de cada país frente a la zona y la creciente y rápida participación de los productos manufacturados y semimanufacturados en las corrientes comerciales intrarregionales.

Durante los primeros nueve meses de 1965 solamente un país miembro del Mercado Común Centroamericano —Nicaragua— tuvo un déficit de considerable cuantía con el área. El comercio de Honduras fue casi completamente equilibrado, y Guatemala, El Salvador y Costa Rica registraron superávit equivalentes a poco más o menos el 10% de sus importaciones procedentes de la zona. En el mismo período, manufacturas y productos químicos representaron casi 60% del comercio intracentroamericano, siendo principales, pero no únicos proveedores de este tipo de productos, Guatemala y El Salvador. Honduras,

el menos desarrollado de los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano, ofrece el único caso de un país que vende a la zona exclusivamente alimentos y materias primas a cambio de manufacturas. Con el fin de mejorar la posición de Honduras en el Mercado Común, el Consejo Económico Centroamericano decidió a principios del año en curso ofrecer a ese país tratamiento especial y asistencia técnica tendientes a lograr el establecimiento de industrias de interés regional. De esta manera se tiende hacia el desarrollo equilibrado de la región en su conjunto. El tratamiento especial se refiere al otorgamiento a Honduras de preferencias en el campo de los incentivos fiscales para el desarrollo industrial, mientras que la asistencia técnica se concentrará en la elaboración de proyectos de inversión y en la formación de cuadros técnicos.

El rápido crecimiento del comercio intracentroamericano dio estímulo al fortalecimiento de los mecanismos de cooperación regional en otros aspectos, entre ellos el de la cooperación monetaria y financiera y el de la programación industrial. A partir de junio de 1963 el volumen de operaciones de la Cámara de Compensación Centroamericana crece a un ritmo mayor que el comercio intrazonal mismo. Durante el año de 1965 se hicieron en la Cámara transacciones de compensación por un total de Dls. 112.2 millones, frente a Dls. 77.6 millones en 1964 y Dls. 50.7 millones en 1963. De esta manera está aumentando progresivamente el uso de las monedas centroamericanas en el comercio intrarregional, eliminándose la necesidad de acudir a los intermediarios bancarios fuera de la zona.

Durante los últimos meses han ocurrido una serie de acontecimientos de considerable importancia en el campo de la cooperación industrial. En noviembre de 1965 salió finalmente del punto muerto en que se hallaba el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, al aprobar los países miembros, el establecimiento de una industria de integración en Honduras. Desde hace más de un año, distintas entidades regionales y especialmente el ICAITI y el Banco Centroamericano de Integración Económica están preparando una serie de proyectos industriales de interés para toda la región. A mediados de 1965 se dieron a conocer unas 60 oportunidades de inversión en las diversas ramas de la industria, correspondiendo muchas de ellas a producciones nuevas. A fines de enero de 1966, los cinco países miembros del Mercado Común aceptaron un conjunto de compromisos de gran alcance respecto a la integración industrial de la zona, tendientes a una vigorosa e intensiva aplicación del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas y del sistema arancelario especial de promoción de actividades productivas. Se estableció una Comisión Centroamericana de Coordinación Industrial que, con base en una lista de industrias de interés regional, que será ampliada sucesivamente, recomendará el establecimiento de tales industrias, que contarán con asistencia técnica de la Secretaría del Mercado Común y del ICAITI y además con el apoyo financiero del Banco Centroamericano, que para este fin contratará líneas de crédito en países europeos y en organismos internacionales financieros. Todos estos esfuerzos tienen el propósito de fortalecer la participación de los empresarios centroamericanos en el desarrollo económico de la región. El crecimiento del comercio intrarregional resultante de la liberalización comercial se ha traducido en fuertes y crecientes entradas de capital extranjero a Centroamérica. Según estimaciones preliminares, el año pasado las cinco repúblicas recibieron capitales privados netos desde el exterior por un total de Dls. 130 millones. Ya que gran parte de esos recursos privados externos se dedica a la compra de las empresas industriales existentes, desplazando en muchos casos a los empresarios de la región, se cree que el fortalecimiento del Régimen de Industrias de Integración permitirá restablecer cierto equilibrio entre el capital regional y el extrazonal, en vista de que las industrias que acuden a los beneficios del Régimen tienen que ser por definición empresas mixtas.

Todos los acontecimientos arriba descritos sugieren la importancia de las iniciativas tomadas por México hace unos meses para impulsar el acercamiento comercial e industrial entre nuestro país y el Mercado Común Centroamericano. A estas alturas se necesita acelerar los esfuerzos del Estado y del sector privado para lograr que estas iniciativas se traduzcan dentro de breve tiempo en proyectos concretos, especialmente en empresas industriales mixtas con participación minoritaria del capital privado mexicano.

La Reforma Fiscal Debe Seguir Adelante

***E**L comportamiento del ingreso fiscal en los últimos años demuestra el acierto de los cambios introducidos en la estructura del impuesto sobre la renta después de 1962 y, en especial, a partir de enero de 1965.*

En efecto, cifras disponibles indican que la recaudación de este impuesto aumenta su importancia relativa, de manera considerable, en el conjunto de ingresos fiscales. En 1960, por ejemplo, el impuesto sobre la renta representaba menos de una tercera parte del ingreso fiscal federal y para 1965, según estimaciones dadas a conocer recientemente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Antonio Ortiz Mena, su participación relativa en ese ingreso se había elevado a 45%. Esto significa que, desde el punto de vista de la recaudación, las modificaciones impositivas han tenido éxito.

Sin embargo, es indispensable recordar que lo que se ha hecho en materia tributaria parece aún incompleto, pues todo indica la necesidad de nuevos pasos inmediatos en dos direcciones: por un lado, hacia la introducción de nuevas modalidades en el impuesto sobre la renta, que hagan de él un gravamen global efectivamente progresivo al ingreso de las personas físicas, además de gravar al ingreso de las empresas y, por el otro, hacia el reconocimiento de la alta prioridad que merece la modernización de los impuestos indirectos.

Conviene insistir, por lo que toca al impuesto sobre la renta, que no obstante los considerables adelantos logrados en el perfeccionamiento de su estructura y, principalmente, en su administración, todavía parecen necesarias algunas reformas para lograr una mayor equidad en el mismo.

La totalidad de los ingresos de las personas físicas debería quedar efectivamente gravada. En especial, debe reiterarse la necesidad de suprimir excepciones que no parecen plenamente justificadas, como aquella que establece que no serán acumulables para efectos del gravamen adicional sobre el ingreso global de las personas físicas, los ingresos percibidos por concepto de dividendos y de intereses procedentes de valores, préstamos otorgados a las instituciones de crédito y depósitos constituidos en ellas.

La contribución que aporta el impuesto a los ingresos personales de capital es hoy en día aproximadamente un 10% de la recaudación total del impuesto sobre la renta, proporción relativamente baja que parece necesario incrementar sustancialmente. En general, el objetivo que debería perseguir el impuesto sobre la renta es que la participación del gravamen a los ingresos de las personas físicas se desarrolle de tal modo que constituya la mayor parte de la recaudación. De esta manera, si se eliminan tratamientos favorables a ingresos que provienen de determinadas fuentes, por ejemplo, las de capital; si se mejora la captación de ciertos ingresos personales, como los rendimientos de acciones al portador o los honorarios de algunos profesionales, y, finalmente, si el principio de acumulación se lleva a sus consecuencias últimas, se habrán establecido las bases de un sistema que al tiempo que aliente la formación interna de capital —preocupación dominante en las reformas que hasta ahora se han hecho— logre el objetivo de una redistribución más equitativa del ingreso y proporcione una adecuada capacidad de consumo a la población.

Empero, tan importante como proseguir la reestructuración del impuesto sobre la renta, es racionalizar el sistema federal de impuestos indirectos. Varios motivos exigen la revisión a fondo de tales impuestos:

En primer término, la existencia de una gran variedad de ellos que gravan a la producción, al comercio, a la tenencia de ciertos bienes, a algunos servicios industriales y a las

transacciones mercantiles, origina un manejo administrativo complicado. Cada uno de estos tributos tiene bases gravables distintas que corresponden a diversas etapas del proceso de producción y distribución, y a los cuales se aplican tarifas específicas.

En segundo lugar, ese mismo hecho de la variedad y número de impuestos indirectos —más de 30— da lugar a que aparezcan fenómenos de escalonamiento (acumulación de impuestos, uno sobre otro, en diversas etapas de la producción y distribución) que causan distorsiones en la estructura de los precios.

En tercer lugar, la necesidad de que los productos manufacturados nacionales no estén en situación de desventaja competitiva en los mercados del exterior, obliga a buscar un tratamiento fiscal adecuado, a través de algún procedimiento similar al que han establecido los países industriales exportadores. A este respecto conviene recordar que las autoridades de la Comunidad Económica Europea han recomendado a los países miembros la adopción de un impuesto al valor agregado, en sustitución de otros gravámenes indirectos a las ventas, porque es un fuerte estímulo para las exportaciones fuera de la zona.

El Gobierno Federal ha tomado la favorable decisión de suprimir la parte que le corresponde del impuesto sobre ingresos mercantiles cuando se exporten productos manufacturados.

Por otra parte, los avances en el proceso de liberación y la posibilidad de una integración económica efectiva en América Latina dentro del marco de la ALALC, aconsejan prevenir, mediante el establecimiento de más adecuados gravámenes a las transacciones mercantiles, el descenso en la recaudación como consecuencia de la eliminación de impuestos a la importación de productos procedentes del área.

En el caso de México, una solución podría encontrarse en la sustitución de la gran mayoría de los actuales impuestos indirectos por un impuesto general a las transacciones mercantiles que simplifique los problemas administrativos para el fisco y los causantes, elimine los efectos económicos de acumulación innecesaria de gravámenes al proceso productivo y de distribución y facilite ingresos fiscales adecuados a las necesidades del gobierno para sus programas de desarrollo económico.

Lo anterior plantea la conveniencia de abandonar el actual impuesto sobre ingresos mercantiles. Este es un impuesto "en cascada", de etapas múltiples, que grava el precio de venta de los artículos en cada uno de los escalones de distribución y producción, sin que se tome en cuenta ni el impuesto pagado en la etapa anterior ni el distinto número de etapas dentro del proceso productivo o de distribución a las que se someten las mercancías. Ello da origen al fenómeno de piramidación de un impuesto sobre otro, cada vez que un artículo es objeto de transacción, trasladándose al precio de venta que paga el último consumidor. Por otra parte, el actual impuesto sobre ingresos mercantiles incorpora excepciones y tratamientos favorables a ciertas categorías de mercancías que dificultan sobremanera su control administrativo.

Dos sistemas parecerían los más aconsejables en la situación presente, para lograr una reforma eficaz a los impuestos indirectos: o bien establecer un impuesto general único a las ventas al menudeo, que permitiría aprovechar la experiencia y los mecanismos existentes, tanto de parte de la administración fiscal como de los causantes, o bien un impuesto al valor agregado que, además de su relativa sencillez, sería un estímulo adicional a la exportación.

A las razones de equidad y de eficiencia económica que se han mencionado como justificación de nuevas reformas impositivas, deben agregarse otras consideraciones. Fundamentalmente, dichas reformas deben obedecer a la necesidad de sostener un elevado nivel de inversión pública, cuyo financiamiento provenga en la mayor proporción posible de recursos internos, como complemento a la inversión privada que ha mostrado gran dinamismo en los últimos años.