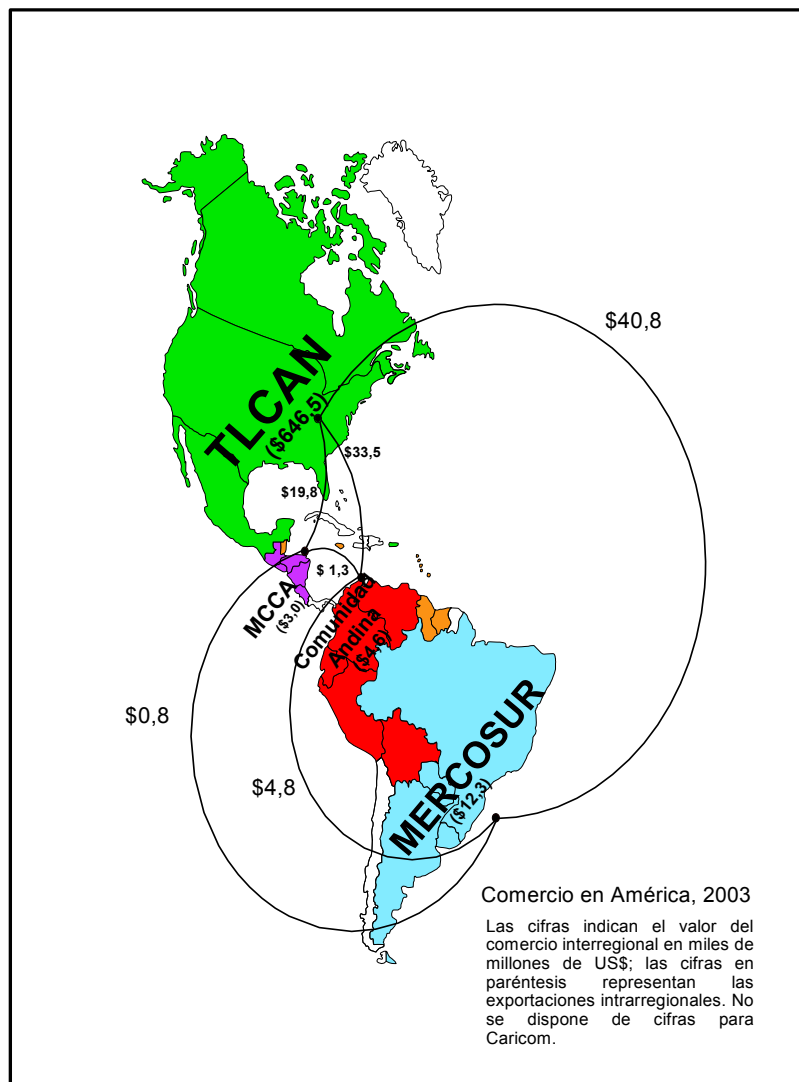




Original: español

INTEGRACION Y COMERCIO EN AMERICA

Impacto Fiscal de la Liberalización Comercial en América



Nota Periódica
Enero 2004

NOTA PERIÓDICA SOBRE INTEGRACIÓN Y COMERCIO EN AMÉRICA

Departamento de Integración y Programas Regionales

Nohra Rey de Marulanda	Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales (INT)
Robert Devlin	Subgerente, Departamento de Integración y Programas Regionales (INT)
Peter Kalil	Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (INT/ITD)
Juan José Taccone	Director, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)

El propósito de este documento es informar al personal del Banco y otros grupos interesados sobre los acontecimientos recientes en integración y comercio entre los países del Hemisferio Occidental y entre éstos y otros países y regiones del mundo.

Esta nota periódica fue preparada por Alberto Barreix y Luiz Villela, de INT/ITD, y Jerónimo Roca, de la Universidad Complutense de Madrid. El formato y la edición fueron realizados por María de la Paz Covarrubias (Oficina de la Subgerencia de INT) y Carla Salazar (INT/ITD).

Las opiniones expresadas en el documento no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco o sus países miembros.

Nota: el mapa que se muestra en la portada se incluye sólo con fines ilustrativos y no constituye una representación oficial del área cubierta.

SIGLAS

AEC	Arancel externo común
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIF	Cost, Insurance and Freight (costo, seguro y flete)
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	Inversión extranjera directa
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
IRE	Imposición a la renta de empresas
ITD	División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos
IVA	Impuesto al valor agregado
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PRA	Pérdida de recaudación de aranceles
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
ZPE	Zonas de procesamiento industrial de exportación

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. EFECTOS TRIBUTARIOS DE LAS LIBERALIZACIONES COMERCIAL Y FINANCIERA	1
2.1. Impulso a los sectores con ventajas comparativas pero también a aquellos difíciles de gravar	2
2.2. Restricción de las políticas sectoriales y su sustitución por políticas de incentivos tributarios	2
2.3. Dificultades para gravar el factor de producción más móvil, el capital financiero	3
2.4. Aumento de la importancia de la tributación sobre las transacciones internacionales	4
2.5. Preeminencia de la política fiscal activa, frente a las limitaciones de hacer política comercial, monetaria y cambiaria	5
2.6. El sistema tributario bajo presión	5
III. EVOLUCION RECIENTE DE LOS ARANCELES	7
IV. ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS COMPARADAS Y TENDENCIAS	9
V. COSTO ARANCELARIO DE LA INTEGRACION	11
5.1. Impactos tributarios de la integración comercial	11
5.2. Liberalización comercial o rebaja marginal de aranceles	14
5.3. Exención de tasas arancelarias y evasión de impuestos	15
5.4. Estimación de la pérdida directa de recaudación arancelaria por acuerdos comerciales	15
VI. DESAFIOS FISCALES	19
6.1. La sostenibilidad fiscal y la equidad en la sustitución de ingresos arancelarios	19
6.2. La “compensación” a los perdedores por mayor apertura comercial	21
6.3. La necesidad de una coordinación mínima entre sus miembros	21
VII. ALTERNATIVA DE SUSTITUCION DE ARANCELES	23
7.1. La corrección semántica: aranceles disfrazados de selectivos	24
7.2. El IVA, el más fuerte candidato	25
7.3. A la búsqueda de la renta perdida	28
7.4. Los gastos tributarios y la renuncia de tributos por incentivos	30
7.5. Relaciones fiscales intergubernamentales y la anémica imposición a la propiedad	31
7.6. Compensación fiscal directa debido a excepciones en el acuerdo comercial	32
VIII. CONCLUSIONES	33

I. INTRODUCCION

Básicamente son tres factores los que condicionan un sistema tributario:¹ (1) el modelo de inserción internacional; (2) el nivel y la calidad del gasto público y su sostenibilidad; y (3) el desempeño de la administración tributaria. La inserción internacional define el comercio de bienes y servicios, los flujos de inversión y, con ello influyen de manera relevante en el nivel tecnológico y la estructura de la producción de un país. Adicionalmente, también condiciona la estructura tributaria, es decir, el sistema y la administración tributarios. Segundo, el nivel del gasto determina cuánto es necesario recaudar y cómo los impuestos son meras transferencias entre residentes de un país (jurisdicción) y su principal función es financiar el gasto público; la percepción de los contribuyentes de la eficiencia y transparencia en el manejo del mismo legitima y facilita el cobro de los tributos. Finalmente, aunque el diseño de los instrumentos tributarios utilizados sea bueno, si no existe una administración ética y eficiente para recaudarlos la estructura tributaria no es sostenible.

Los sistemas tributarios latinoamericanos y caribeños fueron establecidos durante las décadas de los años setenta y ochenta, cuando la mayoría de los países se encontraba en plena vigencia del modelo de sustitución de importaciones y recién comenzaban incipientes procesos de apertura comercial y financiera. Dado que las condiciones económicas han cambiado significativamente en el último decenio del siglo, estos sistemas no son eficientes promotores ni de comercio ni de inversión. La perspectiva de un acuerdo comercial hemisférico de amplio alcance, definitivamente cambiará la estructura de las economías de América Latina y el Caribe (ALC), y deberá ser acompañado de ajustes significativos en la estructura tributaria (que comprende tanto el sistema tributario como su administración) de la mayoría de los países. Por ejemplo, en el año 2000, cerca de 35% del intercambio comercial de ALC fue con Estados Unidos, que además fue el principal inversor extranjero en la región, representando un 27% de la inversión extranjera directa total (IED).

II. EFECTOS TRIBUTARIOS DE LAS LIBERALIZACIONES COMERCIAL Y FINANCIERA

La profundización de los procesos de liberalización comercial y financiera y, posteriormente, el impulso de los procesos de integración económica, tienen fuertes implicancias para la política tributaria:

- (i) Impulso a los sectores con ventajas comparativas pero también a menudo a aquellos difíciles de gravar;
- (ii) Restricción de las políticas sectoriales a políticas de incentivos tributarios;

¹ Es de recibo en la literatura de finanzas públicas que un sistema tributario debe tener una serie de características deseables; básicamente: (i) suficiencia para solventar los gastos públicos en un marco de sostenibilidad fiscal; (ii) eficiencia, evitando las distorsiones en los mercados de bienes, servicios y factores que generen pérdida de bienestar (exceso de la carga) en la economía; (iii) equidad horizontal -igual tratamiento para contribuyentes de igual nivel de ingreso- y vertical -procurando que aquellos con mayores niveles de renta paguen más en términos de su ingreso-, basadas en los principios del beneficio y la capacidad contributiva; y (iv) simplicidad, que facilite su aplicación. Además, en nuestro criterio, con el avance de la liberalización comercial y la integración económica debería agregarse la “coordinabilidad” del mismo con los principales socios comerciales.

- (iii) Dificultades para gravar el factor de producción más móvil, el capital financiero;
- (iv) Aumento de la importancia de la tributación sobre las actividades económicas internacionales; y
- (v) Preeminencia de la política fiscal activa dadas las limitaciones de hacer política comercial, monetaria y cambiaria.

2.1. Impulso a los sectores con ventajas comparativas pero también a aquellos difíciles de gravar

La teoría económica es, en general, muy llana. Dice, por ejemplo, si se invierte mucho y bien, se crece; o enuncia, sin crecimiento no es viable endeudarse sistemáticamente. Sin embargo, la idea de las ventajas comparativas en el comercio internacional es sutil. Sucintamente, cada uno de dos países debería exportar aquellos bienes en cuya producción tiene una ventaja relativa de costos superior (o una desventaja relativamente menor) e importar aquellos bienes para los cuales tiene una ventaja relativa de costos inferior (o una desventaja relativamente mayor). Esto es, si dos países producen dos bienes y uno de ellos es más eficiente en la producción de ambos, si cada uno se especializa en la producción en la que es relativamente más eficiente, se aumenta el bienestar de los dos países.

Cuando se favorece la producción de sectores con ventajas comparativas, en nuestros países esto tiende al crecimiento de los productos primarios (agrícolas y recursos naturales no renovables) y una caída parcial del sector industrial². Sumado a ello, otras tendencias como la tercerización de servicios, multiplicando el número de micro y pequeñas empresas, genera una nueva distribución del valor agregado a nivel de los tres grandes sectores económicos. La región ha perdido casi 7% del producto industrial y ha ganado casi 10% en servicios al cabo de dos décadas. Esto tiene importantes consecuencias para la política y, en especial, para la administración tributaria, ya que el grupo mayoritario de contribuyentes lo constituyen los “difíciles de gravar”³, especialmente los agricultores y microempresas urbanas. Es probable que en parte este fenómeno pueda haberse visto compensado con un crecimiento en la concentración de la actividad económica, dado que en la mayoría de los países de la región menos del 1% del total de contribuyentes aportan cerca del 75% de la recaudación total.

2.2. Restricción de las políticas sectoriales y su sustitución por políticas de incentivos tributarios

La reducción y la uniformización de los aranceles han disminuido significativamente la protección efectiva de la producción nacional. Esto ha creado fuertes presiones por nuevos incentivos y beneficios fiscales para proteger sectores o regiones, resultando en renuncias tributarias importantes. De ahí la proliferación de zonas francas, *free shops*, beneficios a la hotelería turística, a la minería y a la forestación en nuestros países. Sin embargo, la mayoría de las evaluaciones de la

² Barreix, A. y D. Alvarez. “Cambios en el contexto internacional y sus efectos en la tributación en América Latina y el Caribe”, *XIII Seminario Regional de Política Fiscal*. CEPAL, Santiago de Chile. 2001

³ Shome, P. “Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration”, *Documento de Trabajo MIF N° 19*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 1999.

implementación de políticas sectoriales o regionales basadas en incentivos tributarios -usualmente “clientelísticas”, para beneficiar a pocos- ha concluido que son casi inocuos como estímulos a la inversión, y sólo han favorecido la evasión y sobre todo la elusión, dañando al conjunto de la economía. Esto ha llevado a tener una imposición a la renta “porosa”, con agujeros fiscales por donde se filtra una base imponible. En consecuencia, se tiene un impuesto a la renta, especialmente empresarial, de altas tasas nominales -cercanas a las de los países desarrollados- pero de muy bajas tasas efectivas de recaudación, cercanas a un tercio de las nominales.

Adicionalmente, en los países pequeños existe una mayor dificultad de especialización de la administración, por problemas de escala, que complica el manejo de las excepciones, sean éstas tratamientos diferenciales a la importación (problemas de categorización y origen) o incentivos sectoriales o regionales, y por ende, sería mucho más transparente manejarlos como subsidios directos temporales.

Por último, existe una tendencia a las guerras fiscales. Al desaparecer las barreras arancelarias se vuelve innecesario estar instalado en un mercado para abastecerlo y la concesión de beneficios fiscales se convierte en un mecanismo de retener y atraer IED. Por ejemplo, la puja de los estados brasileños por la localización de las fábricas en el sector automotor basada en incentivos fiscales, que luego fueron imitados por algunas provincias argentinas, son prueba de ello.⁴ No obstante, ante el aumento del gasto tributario (pérdida de ingresos por las exoneraciones otorgadas), el gobierno federal brasileño está intentando promover cambios legislativos para forzar a sus estados a una mayor disciplina.

2.3. Dificultades para gravar el factor de producción más móvil, el capital financiero

La liberalización de los controles de cambios y los flujos de capital, junto con el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y las tecnologías de las comunicaciones -que redujeron los costos marginales de las transacciones-, dotaron de gran movilidad relativa al capital. Por ejemplo, en el año 2000 los flujos de comercio de mercancías y servicios fueron de US\$7 billones mientras que los flujos internacionales de capital fueron cinco veces más grandes⁵.

En primer lugar, mecanismos más sofisticados de planificación fiscal por medio de cambios en la estructura financiera (por ejemplo, sustituir dividendos por intereses en los casos en que éstos no estén gravados) sumado a los nuevos productos financieros (derivados y otros instrumentos similares) brindan mayores posibilidades de arbitraje tributario y acentúan la tendencia a erosionar la base de los impuestos que gravan la renta.

En segundo término, la volatilidad del capital y el uso del planeamiento fiscal a través de instrumentos tales como “centros financieros”, *off-shore*, *hedge-funds* y préstamos intra-empresa han llevado a una competencia entre jurisdicciones, reduciendo la carga tributaria para retener y atraer el ahorro.

⁴ Para los detalles de la “guerra fiscal” en Brasil, véase Barreix, A. y L. Villela. *Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación*. ITD, INTAL - Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires: BID-INTAL. 2003a.

[Http://www.iadb.org/intal/publicaciones/Tributación_Barreix-Villela.pdf](http://www.iadb.org/intal/publicaciones/Tributación_Barreix-Villela.pdf)

⁵ Avi-Yonah, R. “Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State”, *Harvard Law Review* 1.573. Mayo, 2000.

En consecuencia, las liberalizaciones de comercio y flujos de capital han erosionado las bases de los impuestos al comercio exterior y a la renta, que han sido compensadas por aumentos en la imposición al consumo y a los salarios en América Latina.⁶ Estas tendencias, similares en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), tienen un efecto negativo en la equidad de los sistemas tributarios.

2.4. Aumento de la importancia de la tributación sobre las transacciones internacionales

El aumento de transacciones entre empresas afiliadas o vinculadas en diferentes países ha permitido la fijación de precios intra-empresas de manera de eludir los fiscos y disminuir el pago de impuestos.⁷ Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁸ las ventas de las filiales de las empresas transnacionales crecieron durante la década de los años noventa mucho más que las exportaciones globales, y sus niveles de producción se expandieron de 5% del producto interno bruto (PIB) en 1982 a 10% en el año 2000, en tanto que el *stock* de IED pasó a representar de 6% del PIB en 1980 a 45% en 2002 según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)⁹. Adicionalmente, la integración económica regional está creando un nuevo tipo de transnacional, la empresa regional, para la cual no existen todavía adecuados marcos normativos regionales en materia tributaria, sea para favorecerlas -por ejemplo, evitando la doble tributación- o para controlarlas para evitar maniobras evasivas aprovechando las facilidades de comercio.

Además de las operaciones intra-empresas y los nuevos instrumentos financieros internacionales, importantes avances en informática y telecomunicaciones están incrementando las transacciones internacionales con nuevos bienes y servicios intangibles, especialmente vía Internet, en el llamado *e-commerce*. No solamente el volumen de transacciones entre fronteras ha aumentado, sino que su propia naturaleza está cambiando.

El comercio electrónico de intangibles presenta una serie de características que lo distingue radicalmente de las operaciones tradicionales: la división de actividades en la red mundial aumenta la posibilidad de no ubicar físicamente a los productores tornando difuso el principio de territorialidad que es básico para la determinación de las fronteras tributarias, y la internacionalización de las transacciones dificulta la determinación de las bases de imposición.

Como corolario, se hace muy difícil para la política y la administración tributaria determinar y cobrar impuestos sobre actividades originadas fuera de su jurisdicción si no cuentan con la cooperación de las administraciones de otros países¹⁰.

⁶ Según A. Barreix y D. Alvarez *ibid*, nota al pie 1, entre los años 1980 y 1997, para un conjunto representativo de países latinoamericanos, hubo una reducción del impuesto al comercio exterior y a la renta del 10% y 4% respectivamente, en la participación del total recaudado, mientras que los impuestos al consumo y a la nómina se incrementaron un 11% y 5% respectivamente.

⁷ Asimismo, los profesionales altamente calificados, generadores de valor en una economía basada en el conocimiento, comienzan a ser más sensitivos a las tasas diferenciales de imposición a sus ingresos y lo consideran como un factor importante en sus decisiones de migración.

⁸ CEPAL. La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 2000.

⁹ UNCTAD. World Investment Report. 2001.

¹⁰ Byrne, P. "US Tax Rules for Latin America" (mimeo). Banco Interamericano de Desarrollo. 2001.

La política y la administración tributarias deben enfrentar una serie de problemas adicionales emergentes del proceso de internacionalización de las economías, tales como:

- (a) asignación de la base imponible de la renta de empresas multinacionales;
- (b) tributación sobre los ingresos y ganancias de capital;
- (c) intercambio de información;
- (d) tratados de doble imposición;
- (e) paraísos fiscales y regímenes de incentivos dañinos.

La mayoría de los países de ALC no se ha planteado estos temas y, peor aún, su administración tributaria no tiene capacidad de respuesta. En adición a la pérdida de recaudación, estas limitaciones que impiden el control de estas actividades otorgan una ventaja relativa a las empresas internacionales y con mejor asesoramiento profesional, porque les permite aprovecharse de esta situación.

2.5. Preeminencia de la política fiscal activa frente a las limitaciones de hacer política comercial, monetaria y cambiaria

Evidentemente, en la medida que caen las barreras arancelarias se resigna la posibilidad de hacer política comercial. A su vez, las fronteras entre la política comercial y la política tributaria están desapareciendo. Los negociadores comerciales y de integración regional están percibiendo que la promoción del comercio demandará una especial atención a los efectos económicos de los impuestos. Los tributaristas coinciden en que los sistemas impositivos pueden contener subsidios ocultos y barreras al comercio internacional de mercancías, servicios y capital, tal como fue reconocido por la propia Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por otra parte, cuando se coordinan políticas monetarias, como la "serpiente europea" de alineación de tipos de cambio, o se llega incluso a renunciar a tener moneda propia, como con la creación del euro, es obvio que se restringen significativamente las posibilidades de hacer política monetaria y cambiaria. En América Latina y el Caribe este fenómeno también se presenta: hay tres países *dolarizados* -Panamá, El Salvador y Ecuador-, otros con paridad fija -Bahamas, Belice-, y otra serie de países con reglas cambiarias de mantenimiento del tipo de cambio real efectivo con el dólar estadounidense.

Como corolario, estas restricciones a las políticas comerciales, monetarias y cambiarias convierten a la política fiscal en la alternativa más relevante de política activa. Sin embargo, en la medida que se profundice la integración económica y se hagan concesiones mutuas entre los países, mediante la coordinación de las políticas de tributación internacional -tratados para evitar la doble tributación, precios de transferencia, intercambio de información- e incluso con el establecimiento de entidades de derecho tributario supranacional como el Tribunal Europeo, es claro que los países cederán grados de soberanía en materia fiscal.

2.6. El sistema tributario bajo presión

Durante el último cuarto del siglo pasado y como resultado de los ajustes estructurales provocados por la crisis de la deuda externa en las naciones en desarrollo, el abandono del modelo de economía dirigida y controlada por el Estado y el aumento del comercio y de los flujos de capitales entre los

países, se ha producido una convergencia de los sistemas tributarios sin precedentes. En general, los países adoptaron formas impositivas muy semejantes. Así quedaron definidos los seis tipos tributarios que constituyen los pilares tributarios del modelo de fomento a las exportaciones que se instauró en América Latina y el Caribe desde los años setenta: (i) el impuesto al valor agregado (IVA), que sustituyó una pléyade de impuestos menores sobre las ventas; (ii) el impuesto a la renta, gravando tanto a ingresos personales como a ganancias de las empresas; (iii) un reducido grupo de impuestos selectivos, aprovechando la baja elasticidad-precio de algunos bienes y servicios; (iv) las contribuciones a la seguridad social (principalmente calculadas sobre la nómina salarial); (v) imposición sobre la propiedad, en especial la inmobiliaria; y (vi) los aranceles, cuya participación fue reduciéndose con la profundización de la apertura unilateral y, luego, por la integración subregional.

A pesar de esta forma similar de tributación, los países adoptan normativas (base imponible, exenciones, tasas, procedimientos, etc.) significativamente diferentes debido a que no ha existido un desarrollo equivalente en la consolidación de las instituciones que aseguren la economía de mercado, la profundidad de los mismos y las capacidades de gestión de sus administraciones, lo que lleva a niveles de presión fiscal y estructuras de recaudación muy diferentes.

Adicionalmente, en algunos países de la región, la necesidad de financiamiento del crecimiento permanente del gasto público y de las crisis cambiario-financieras han obligado a un esfuerzo fiscal elevado que en algunos casos puede ser superior a su capacidad contributiva. Este exceso de carga ha desvirtuado al sistema tributario como instrumento para la estrategia de desarrollo, apertura comercial con fomento a las exportaciones, para el cual fue creado.

El “espiral tributario” de continuos paquetes impositivos como respuesta a las demandas de gasto público creciente ha:

- (i) “ensuciado” los sistemas tributarios, por ejemplo: echando mano a bases tributarias saturadas y con pocas posibilidades de evasión, recurriendo a impuestos ineficientes como los impuestos a los débitos bancarios y a las exportaciones, determinados por fictos arbitrarios y muy laxos, y aplicando con impuestos sobre ventas con efecto cascada. Este “activismo impositivo” ha creado cargas de mala calidad técnica o aumentado el peso de tributos distorsivos que atentan contra la competitividad; y
- (ii) aumentado la inequidad del sistema: al existir un límite para gravar al factor móvil -el capital- y escasa capacidad administrativa, la carga recayó sobre el consumo y los salarios. A su vez, si se aumenta excesivamente la presión sobre los salarios, vía gravar la nómina o el impuesto a la renta personal, se reducirá la propensión a trabajar -en el mercado formal- y el ahorro nacional.

III. EVOLUCION RECIENTE DE LOS ARANCELES

Desde el inicio de la década de los años ochenta, y en especial después de la Ronda Uruguay, las liberalizaciones comerciales unilaterales redujeron las tasas medias y la dispersión de las mismas en los países de ALC¹¹ y, por ende, disminuyeron los ingresos proporcionados por los aranceles. Más aún, la perspectiva de avances importantes en el proceso de integración económica en el hemisferio, especialmente en función del ALCA, puede resultar en pérdidas significativas de ingresos fiscales debido a que actualmente la protección nominal, con pocas excepciones, es muy reducida.

El Cuadro 1 muestra la excepcional reducción observada en las tasas nominales medias de los países de ALC en los últimos 15 años.

CUADRO 1
ARANCEL PROMEDIO SIMPLE Y SU DESVIO

Países	1985	2000	
	Promedio	Promedio	Desvío
Argentina	28,0	13,3	6,7
Brasil	80,0	14,1	6,8
Chile	36,0	9,0	0,5
Colombia	83,0	11,6	6,3
Ecuador	50,0	11,3	6,4
El Salvador	53,2	7,3	8,6
Guatemala	50,0	7,1	8,0
México	34,0	16,3	14,1
Nicaragua	54,0	4,2	5,8
Panamá	41,3	9,2	10,1
Perú	64,0	13,5	3,7
Uruguay	32,0	12,5	6,8
Venezuela	30,0	12,0	6,0

Fuente: Base de datos. Departamento de Integración y Programas Regionales. BID.

¹¹ BID. *Más allá de las Fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina*. Informe del Progreso Económico y social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002.

En el Cuadro 2 se presenta una clara tendencia a la disminución de la importancia relativa de los impuestos al comercio exterior en el mundo, y en América Latina en particular, en un contexto en que al mismo tiempo, la carga tributaria total ha tendido a aumentar levemente. Es importante destacar que, a pesar de su significativa disminución, la recaudación por aranceles continúa siendo relevante en ALC si es comparada con los países desarrollados, que utilizan sistemas de cuotas o restricciones no arancelarias para proteger sectores críticos.

CUADRO 2
IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR: DEPENDENCIA Y TENDENCIA,
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y OTROS PAÍSES DEL MUNDO

Países	% del PIB		
	1985	1995	2000
Argentina	2,29	0,73	0,65
Bahamas	13,84	12,24	10,70
Bolivia	1,67	1,09	1,17
Brasil	0,62	0,80	0,77
Chile	3,06	2,07	1,29
Colombia	1,97	1,04	1,06
Costa Rica	4,38	3,06	1,03
Rep. Dominicana	3,69	5,87	3,89
México	0,65	0,61	0,55
Nicaragua	2,56	5,25	1,38
Perú	3,26	1,75	1,47
Uruguay	2,78	0,98	0,83
Venezuela	3,86	1,50	1,21
Australia	1,36	0,75	0,68
Austria	0,48	0,01	0,00
Canadá	0,89	0,37	0,25
Francia	0,01	0,00	0,00
Italia	0,01	0,00	0,00
España	1,29	0,00	0,00
Suecia	0,23	0,27	0,02
Estados Unidos	0,30	0,27	0,21

Fuente: Base de datos. Departamento de Integración y Programas Regionales. BID.

IV. ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS COMPARADAS Y TENDENCIAS

El Cuadro 3 presenta una fotografía panorámica de la tributación en ALC. La carga tributaria total promedio (incluyendo contribuciones a la seguridad social) es de 23%, en tanto la presión impositiva total alcanza al 19,2% para el período 2000-2001.¹²

Del Cuadro 3 surge que existen diferencias importantes de carga entre los grupos de países, con el promedio más elevado para el MERCOSUR (30%), seguido del Caribe (19%) y de Centroamérica y la Comunidad Andina, ambos en torno del 15%.

En ALC la recaudación de impuestos indirectos representa el 70% del total. De esa recaudación, 2/3 corresponden a la imposición general al consumo, en particular el IVA. Los impuestos selectivos al consumo, a su vez, recaudan el doble que los impuestos a la importación. Sin embargo, esas proporciones cambian mucho entre las regiones. Por ejemplo, el ratio de tributación directa/indirecta es de 1:3 en el MERCOSUR, mientras que es de 1:1 en el Caribe no-latino. El peso de los impuestos generales al consumo es mucho menor en el Caribe, donde representa el 25% de la recaudación impositiva, mientras que supera el 40% en el resto de América Latina.

En lo que respecta a los impuestos de importación, el nivel de dependencia es muy bajo para el promedio ponderado de ALC, alcanzando sólo 4,7% del total recaudado. Sin embargo, las variaciones por región son muy significativas. Mientras en el MERCOSUR el promedio es de 3,1% -la recaudación sólo es alta en Paraguay (17,9%)-, en Centroamérica y la Comunidad Andina representan algo más de 10%, y en el Caribe alcanza el 21,6%, con el caso extremo de Bahamas (60%). En efecto, en los países del Caribe la recaudación de impuestos de importación es muy próximo a los ingresos proporcionados por la imposición general al consumo. Por último, vale la pena destacar que en Centroamérica se recauda por impuestos a la importación la mitad de lo que se recauda por selectivos y tan sólo un cuarto de los ingresos por IVA.

Es relevante señalar que el Cuadro 3 constituye una perspectiva panorámica de la estructura tributaria de ALC, pero se pueden detectar diferencias significativas al analizar su composición. Por ello, es necesario agregar tres características relevantes. Primero, respecto a las distintas jurisdicciones que ejercen la potestad de imposición, es necesario distinguir la condición de unitario, que incluye sólo dos niveles de gobierno (central y municipal), y la organización federal, que incluye un tercer nivel (estadual o provincial). Existen en ALC cuatro países federales: Argentina, Brasil, México y Venezuela. En los dos últimos, la recaudación subnacional estadual no alcanza el 5% del total de ingresos. En Argentina, los ingresos provinciales llegan a cerca de 4% del PIB, representando una sexta parte del total. En Brasil, en tanto, éstos recaudan 10% del PIB, equivalente a un tercio de la presión fiscal. Un caso particular es el colombiano, donde se recauda casi un 20% del total a nivel subnacional, a pesar de ser un país de organización unitaria. Aunque su participación es creciente, las provincias obtienen tan sólo 1,3% del PIB y la mayor parte de la carga está en la cuenta de los municipios.

¹² Para ponderar las cargas individuales de los países, se utilizó el PNB medido en Paridad de Poder de Compra. Es importante recordar que en el caso de los países con sistemas de seguridad social administrados por el sector privado o mixtos, la diferencia entre la carga tributaria y la impositiva es más pequeña. Además, los datos consideran los ingresos de los gobiernos subnacionales, pero no el resultado neto de las empresas públicas.

CUADRO 3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE - ESTRUCTURA TRIBUTARIA
 Promedio 2000-2001

Regiones y Países	PIB/PPP US\$ 10 ⁶	Carga Fiscal (% de PIB)							Participación Total Ingresos Tributarios				
		Total Ingresos	Total Impuestos	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	General B & S	Selectivos	Impuestos Importación	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	General B & S	Selectivos	Impuestos Importación
MERCOSUR	1.743,5	30,28	24,36	6,47	17,89	11,44	1,88	0,75	0,27	0,73	0,47	0,08	0,03
Argentina	446,2	21,44	18,10	5,62	12,48	8,31	2,43	0,65	0,31	0,69	0,46	0,13	0,04
Brasil	1.243,3	34,00	27,10	6,93	20,17	12,80	1,65	0,77	0,26	0,74	0,47	0,06	0,03
Paraguay	24,4	11,15	10,00	1,99	8,02	4,24	1,83	1,79	0,20	0,80	0,42	0,18	0,18
Uruguay	29,6	23,43	15,43	3,73	11,70	7,35	3,38	0,83	0,24	0,76	0,48	0,22	0,05
Chile	138,4	19,02	17,57	5,68	11,89	8,02	2,31	1,29	0,32	0,68	0,46	0,13	0,07
México	861,3	16,82	15,25	5,69	9,56	7,19	1,71	0,55	0,37	0,63	0,47	0,11	0,04
Comunidad Andina	571,2	14,52	11,73	3,93	7,80	5,17	1,35	1,23	0,33	0,67	0,44	0,11	0,11
Bolivia	19,6	14,95	13,26	3,21	10,05	5,88	3,01	1,17	0,24	0,76	0,44	0,23	0,09
Colombia	256,4	17,87	13,25	5,78	7,48	5,04	1,13	1,06	0,44	0,56	0,38	0,09	0,08
Ecuador	36,9	13,76	11,66	2,46	9,20	6,60	0,66	1,82	0,21	0,79	0,57	0,06	0,16
Perú	119,6	13,63	11,96	2,80	9,16	6,20	1,81	1,47	0,23	0,77	0,52	0,15	0,12
Venezuela	138,7	17,57	8,54	1,98	6,56	4,05	1,30	1,21	0,23	0,77	0,47	0,15	0,14
Centroamérica	143,2	15,18	13,07	3,73	9,35	4,99	2,53	1,55	0,27	0,73	0,41	0,19	0,13
Costa Rica	30,4	18,85	12,64	3,21	9,43	5,10	3,31	1,03	0,25	0,75	0,40	0,26	0,08
El Salvador	27,7	12,64	10,65	3,18	7,47	6,00	0,37	1,07	0,30	0,70	0,56	0,03	0,10
Guatemala	42,9	10,22	9,97	2,31	7,66	4,56	1,39	1,23	0,23	0,77	0,46	0,14	0,12
Honduras	15,4	17,17	16,66	3,73	12,93	5,63	4,94	2,37	0,26	0,74	0,34	0,30	0,14
Nicaragua	10,6	17,20	14,52	3,51	11,01	5,88	3,75	1,38	0,24	0,76	0,40	0,26	0,10
Panamá	16,2	14,27	9,79	4,83	4,97	1,45	1,45	1,70	0,49	0,51	0,15	0,15	0,17
Caribe	93,7	19,25	17,04	5,69	11,35	4,27	1,42	3,69	0,33	0,67	0,25	0,08	0,22
Jamaica	9,1	30,80	26,60	10,80	15,80	6,90	2,61	2,81	0,41	0,59	0,26	0,10	0,11
Trinidad y Tobago	10,7	25,90	16,40	7,80	8,60	4,00	2,61	1,60	0,48	0,52	0,24	0,16	0,10
Rep. Dominicana	47,8	15,24	14,60	4,16	10,45	3,48	2,88	3,89	0,28	0,72	0,24	0,20	0,27
Haití	11,7	8,67	8,67	1,49	7,18	1,99	0,59	1,97	0,17	0,83	0,23	0,07	0,23
Belice	1,3	24,10	19,40	5,00	14,40	5,34	0,22	6,66	0,26	0,74	0,28	0,01	0,34
Guyana	2,8	32,30	29,90	14,00	15,90	9,85	1,92	3,07	0,47	0,53	0,33	0,06	0,10
Surinam	1,4	31,70	26,95	13,40	13,50	4,10	2,70	6,60	0,50	0,50	0,15	0,10	0,24
Bahamas	4,9	19,10	17,60	2,20	15,40	0,00	4,70	10,70	0,13	0,88	0,00	0,27	0,61
Barbados	4,0	32,60	30,90	13,10	17,80	9,41	2,92	2,59	0,42	0,58	0,30	0,09	0,08
América Latina y Caribe	3.551,3	23,13	19,16	5,68	13,47	8,81	1,80	0,90	0,30	0,70	0,46	0,09	0,05

Fuente: Martner, R. y V. Tromben "Tax Reform and Fiscal Stabilization in Latin America", presentado en las Jornadas de Política Fiscal del Banco de Italia. Mayo, 2003; FMI. Anexo Estadístico (varios números) y BID.

Una segunda característica la constituye la importancia de los ingresos por recursos naturales no renovables. En Venezuela, el sector petrolero generó un 80% de las exportaciones, un 25% del PIB y cerca del 45% de los ingresos fiscales (recauda 8,3% del PIB) en el bienio 2000-2001. Casos similares son México, donde la renta por hidrocarburos oscila entre el 15 y el 25% de los ingresos. También en Ecuador donde éstos alcanzan actualmente al 6% del PIB, que representa cerca de un 25% del total de la recaudación fiscal. En tanto, al presente Trinidad y Tobago obtiene ingresos por gas natural y petróleo por un 5% del PIB, generando así un 20% de la recaudación, mientras que en Chile la renta por el cobre ha oscilado de 1,5% a 2% del PIB en los últimos diez años.

Por último, es necesario destacar que las contribuciones a la seguridad social son particularmente relevantes en Uruguay, Brasil y Argentina, alcanzando 8,3%, 7,7% y 3,4% del PIB de cada país respectivamente, en el año 2000. Algo similar sucede en Costa Rica, que percibió 5,7% del PIB en tributos a la seguridad social. Sin embargo, es necesario recordar que existen países como Chile, El Salvador, Bolivia y México donde la previsión social es administrada en forma privada -con mínimos de prestación pública- y sobre base actuarial. Por ende, los aportes no figuran en las cuentas fiscales. Algo similar sucede en Argentina, Colombia, Perú y Uruguay donde convive un sistema de prestación pública bajo criterios de solidaridad intergeneracional y de administración privada.

V. COSTO ARANCELARIO DE INTEGRACION

El argumento de que la liberalización comercial mejora la eficiencia económica y acelera el desarrollo es compartido por muchos economistas y cuenta con muchas experiencias exitosas, pero el hecho de que el comercio libre puede conllevar a pérdidas de ingresos públicos exige una atención especial. Para países con fuertes desequilibrios fiscales, característica común en América Latina y el Caribe, cualquier pérdida de ingresos demanda una evaluación cuidadosa.

Adicionalmente a la pérdida de protección de ciertos sectores de la economía, se presenta un problema fiscal que los países deben enfrentar cuando deciden avanzar en la profundización de sus vínculos comerciales con el resto del mundo: el impacto de la eliminación de barreras arancelarias en los ingresos del sector público. Esto es especialmente importante en países en desarrollo que exhiben una baja capacidad para recaudar impuestos directos y, por lo tanto, sus finanzas públicas dependen en una proporción muy importante de los ingresos derivados de impuestos al comercio exterior.

5.1. Impactos tributarios de la integración comercial

Los efectos sobre los ingresos de la integración económica, y de una manera más general de una liberalización comercial, pueden ser inciertos¹³ y el resultado neto, en última instancia, dependerá

¹³ Tanzi, V. "Impacto de las políticas macroeconómicas en los niveles de tributación y balance fiscal de los países en desarrollo", Documentos de Staff, MIF. Septiembre, 1989.

de su evaluación empírica. Los efectos dependen de la condición inicial de cada país y del tipo de reforma arancelaria.¹⁴

Para efectos de este análisis, se pueden distinguir cinco tipos de impactos sobre los ingresos tributarios de cambios de la política comercial:

1. *Directo*: es la pérdida de recaudación asociada a la reducción o eliminación de las tasas nominales del arancel de los productos que son objeto del acuerdo comercial.
2. *Indirecto*: la caída de recaudación de los otros impuestos que tienen como base los valores CIF más arancel de las importaciones (en particular el IVA y los selectivos al consumo), asociado a la rebaja de la tasa del arancel.
3. *Elasticidad*: es el resultado neto del probable aumento en el volumen importado de los bienes desgravados, ahora más baratos, y el correspondiente aumento de recaudación en los impuestos internos.¹⁵
4. *Sustitución*: la disminución en los ingresos producto del desvío de comercio, en la medida en que importaciones de países gravados son reemplazadas por compras en los socios del acuerdo (ver Recuadro 1).
5. *Inducido*: cambio en la recaudación de todos los tributos como resultado de la nueva estructura de producción y consumo que surge de la nueva inserción comercial.

Los dos primeros efectos, directo e indirecto, se producen concomitantemente al proceso de desgravación arancelaria. Los otros tres impactos ocurren con mayor o menor intensidad y retraso respecto a la reducción de tasas arancelarias.

Los efectos, directo (rebaja del arancel) y de sustitución (por desvío de comercio), implican una pérdida de recaudación. El efecto sustitución será negativo para las arcas públicas porque reemplaza importaciones originadas en países gravados por compras en los socios comerciales a los que se les redujo el arancel.

En el impacto conjunto del efecto indirecto y en la elasticidad, el resultado fiscal dependerá de la estructura del mercado. Si bien en el efecto indirecto, debido a rebaja de aranceles se reduce la base imponible para el IVA (y el selectivo en su caso), esta caída puede ser compensada en fases posteriores de comercialización dependiendo de las condiciones de elasticidad de la demanda del bien, e inclusive, existe la posibilidad de obtener un aumento de la recaudación. En efecto, el resultado fiscal del efecto elasticidad, además de depender de la función de demanda como el indirecto, también será influido por la estructura de mercado de la mercancía en cuestión. Por

¹⁴ Para un enfoque tradicional de la estimación del impacto de la liberalización comercial, ver: Ebrill, L.; J. Stotsky y R. Gropp. "Revenue Implications of Trade Liberalization", *MIF Documento de Divulgación* 180. 1999 y Abed, G. T. "Trade Liberalization and Tax Reform in the Southern Mediterranean Region", *Documento de Trabajo MIF* 98/49. Abril, 1998.

¹⁵ Aunque los bienes no sean totalmente exonerados de arancel, la reducción vía efecto precio puede resultar en aumento del valor importado y de los gravámenes, aduaneros e internos, correspondientes. Además, como con cualquier impuesto, la reducción de aranceles también tiene un efecto ingreso que surge del aumento de disponibilidad de renta dado el menor gasto en la importación.

ejemplo, si el importador tiene un monopsonio, podrá apropiarse de buena parte de la reducción del arancel, el precio final caerá poco, los otros impuestos serán marginalmente afectados y el consumidor tendrá un beneficio reducido.

El último impacto, inducido, es por naturaleza macroeconómico y debe ser analizado por modelos de equilibrio general. Además, el efecto inducido está sujeto a un mayor grado de incertidumbre dado que afecta la función de producción y de consumo de toda la economía así como cambios en el padrón de comercio y, por ende, sobre el monto de todos los tributos que se recaudan.

Debido a que los cuatro últimos efectos requieren estimaciones de impacto fiscal con trabajos de campo, análisis específicos de cada mercado para el indirecto, elasticidad y sustitución, y de toda la economía en general para el inducido, esta nota periódica estimará sólo el impacto del efecto directo por pérdida de aranceles que, además, es el más relevante en el corto plazo.

RECUADRO 1 EL EFECTO SUSTITUCIÓN

En términos generales, puede decirse que la rebaja de aranceles a las importaciones procedentes de un determinado país -por ejemplo, producto de un acuerdo comercial-, produce dos efectos: creación de comercio y desvío de comercio.

Creación de comercio en el sentido de que, como consecuencia de la preferencia arancelaria, bienes de más bajo costo relativo producidos en el país con el cual se firma el acuerdo desplazan bienes de más alto costo producidos en el propio país. Desvío de comercio en el sentido de que bienes de más alto costo relativo producidos en el país con el cual se firma el acuerdo desplazan bienes de más bajo costo procedentes de terceros países, a los cuales no se otorgan preferencias arancelarias.

El impacto del desvío de comercio en los ingresos tributarios será negativo, porque reemplaza importaciones originadas en países gravados por compras en los socios comerciales a los que se les redujo el arancel.

La magnitud del desvío de comercio dependerá: (i) de la dimensión de la caída de precios relativos que provoque la rebaja de los aranceles; y (ii) de la elasticidad de sustitución de los bienes importados de los países socios *vis-à-vis* del resto del mundo. Esta última mide la reacción relativa de la relación entre las importaciones procedentes de un país A y de otro país B ante cambios porcentuales en la relación de precios relativos de dichas importaciones.

Siendo M_A y M_B las importaciones procedentes de los países A y B respectivamente, y P_A y P_B los precios de dichas importaciones, la elasticidad de sustitución estará dada por:^a

$$\varepsilon_S = [\lambda(M_A / M_B) / (M_A / M_B)] / [\lambda(P_A / P_B) / (P_A / P_B)]$$

La elasticidad de sustitución es una cuestión empírica y, por lo tanto, la cuantificación del efecto exige un análisis específico de cada mercado. No obstante, como criterio general, dada la baja participación que en la mayoría de los países tienen las importaciones desde fuera del ALCA, no es muy arriesgado afirmar que la pérdida de recaudación como consecuencia de este efecto sería menor.

^a El concepto de elasticidad de sustitución fue introducido por Hicks en 1932, para medir la reacción relativa de la relación capital-trabajo ante cambios porcentuales en la tasa marginal de sustitución técnica del capital por el trabajo.

Desde el punto de vista fiscal, los desafíos del proceso de liberalización comercial y rebaja arancelaria son:

1. Evaluar cuantitativamente los efectos fiscales de las medidas.
2. Decidir qué hacer respecto de la política fiscal en general, o sea: compensar pérdidas de ingresos con otros impuestos, rebajar gastos o aceptar un mayor déficit.

5.2. Liberalización comercial o rebaja marginal de aranceles

Desde el punto de vista de su impacto fiscal, conviene distinguir dos tipos de ajustes arancelarios que se han dado y se están dando en la región y que dependen de la magnitud del cambio en la apertura comercial del país en cuestión.

Un caso de liberalización comercial es aquel de una economía más bien cerrada, con elevada protección arancelaria y no arancelaria, que decide remover gran parte de las barreras al comercio. Este es un cambio discreto sustantivo por lo que las estimaciones de elasticidades sobre datos históricos van a servir muy poco para los cálculos de ingresos, entre otras cosas por el gran cambio en los niveles y composición de las importaciones. En este contexto, un cálculo simplista puede resultar muy distorsionado por el hecho de que muchas tasas arancelarias son redundantes al inicio ("agua" -protección redundante- en las tasas). El caso alternativo es la reducción marginal de tasas o la introducción de acuerdos comerciales con socios no relevantes en el comercio del país. En este caso, la rebaja afecta menos por nivel de tasa o cobertura de importaciones y, por ende, su impacto fiscal tiende a ser negativo y, en general, puede estimarse mejor.

Por ejemplo, Chile, como se aprecia en el Cuadro 4, emprendió rebajas arancelarias a mediados de los años setenta prácticamente sin efectos fiscales y sólo cuando las tasas se uniformizaron a niveles del 15%-20% (disminuyendo la protección nominal) las rebajas sucesivas comenzaron a ocasionar pérdidas de recaudación significativas.

CUADRO 4
CHILE: TASAS ARANCELARIAS E IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR

Años	Tasa arancelaria nominal % ^(a)	Impuestos al Comercio Exterior	
		% importaciones	% del PIB
1975	49,0	13,9	2,9
1980	10,0	7,5	1,4
1985	26,0	17,1	3,2
1990	15,0	9,0	2,2
1995	11,0	7,6	1,9
2000	9,0	5,5	1,4
2001	8,0	4,5	1,2

Nota: ^(a) Debe anotarse que además de las tasas, también se redujeron las barreras no arancelarias.
Fuente: Vial¹⁶

¹⁶ Vial, J. "Efectos Fiscales de la Política Exterior", en A. Valencia, A. Barreix y L. Villela (eds.), *Impacto Fiscal en la Integración Económica*. Secretaría General de la Comunidad Andina-BID. 2003. [Http://www.iadb.org/intal/publicaciones/ImpactoFiscalCAN-BID.pdf](http://www.iadb.org/intal/publicaciones/ImpactoFiscalCAN-BID.pdf)

Actualmente, casi sin excepción, los países de la región **no** presentan estructuras de tasas de magnitud tal que puedan catalogarse de protección redundante. En general, tenemos economías que ya son bastante abiertas al comercio exterior, donde hay muy pocas barreras no arancelarias y donde las tasas casi no tienen “agua”.

En las últimas décadas, prácticamente toda la región se ha ido moviendo hacia menores niveles de protección, rebajando aranceles, derribando barreras no arancelarias y eliminando el “agua” en sus tasas. Ello permite suponer que los efectos fiscales de acuerdos comerciales regionales tendrán como consecuencia una pérdida neta de recaudación. En el caso de la mayoría de los países del Caribe donde algunas tasas siguen siendo elevadas, su propósito principal es recaudar pero no proteger a la producción doméstica.

Sin embargo, como se describió anteriormente en los cinco efectos, el impacto es difícil de estimar con precisión ya que dependerá de diferentes y complejas reacciones económicas. Si bien es difícil generalizar, las demandas por bienes de consumo final son más elásticas que las demandas de bienes intermedios y materias primas. En países en desarrollo, la importación de bienes finales es menos importante que la de materias primas y bienes de capital, pero son habitualmente sometidas a tasas más elevadas. La eliminación de esas tasas más elevadas sobre bienes de consumo puede resultar en pérdidas de ingreso importantes pero también en una compensación parcial por aumento de los montos importados que conlleva una mayor recaudación de impuestos domésticos debido a elevada elasticidad.

5.3. Exención de tasas arancelarias y evasión de impuestos

También es relevante recordar que cuando se afecta la estructura arancelaria existe un elemento determinante y restrictivo en el diseño, como en el de cualquier otro tributo: la capacidad de administrarlo. Esta influencia ha sido reflejada empíricamente en estudios, como, por ejemplo, el de Pritchett y Sethi¹⁷ que demuestran la existencia de una relación no lineal entre las tasas legales y la tasa efectivamente recaudada. El argumento es que cuanto mayor es la tasa, mayor el incentivo al importador para buscar exenciones, de tal forma que los ingresos no aumentan con la elevación de tasas, y de la misma forma, la reducción de tasas elevadas tampoco resulta en reducción proporcional de ingresos. Además, cuando la tasa es elevada, existe el incentivo de clasificar los productos importados como de tasa más baja o exenta, o de perpetrar contrabando, resultando adicionalmente en la pérdida de tributos internos.

5.4. Estimación de la pérdida directa de recaudación arancelaria por acuerdos comerciales

En el Cuadro 5 se presenta, para los países de América Latina y el Caribe y como promedio de los años 1999 y 2000, la estimación de la pérdida de recaudación de aranceles a la importación en tres hipótesis de integración: (a) concreción del ALCA; (b) integración comercial plena con Estados Unidos; y (c) integración Comunidad Andina-MERCOSUR. Para los tres escenarios se supuso

¹⁷ Pritchett, L. y G. Sethi. “Tariff Rates, Tariff Revenue, and Tariff Reform: Some New Facts”, *Revisión Económica del Banco Mundial*, Vol. 8. 1994.

arancel cero en las transacciones entre los miembros para poder observar la magnitud del impacto final del proceso de desgravación.

Las tasas arancelarias y las importaciones consideradas en las estimaciones de pérdida de recaudación fueron tomadas de la Base de Datos Hemisférica - Área de Libre Comercio de las Américas del Banco Interamericano de Desarrollo. Debe señalarse que las importaciones y las tasas correspondientes fueron consideradas ítem a ítem, es decir, al mayor grado de desagregación de la nomenclatura arancelaria.

En todos los casos se tuvo en cuenta los acuerdos comerciales vigentes, que determinan aranceles diferentes a los que rigen para el resto de los países, aquellos con los que no hay tratados firmados.

La pérdida de recaudación de aranceles estimada en este cuadro es la resultante exclusivamente del primer efecto, directo, de la caída a cero de aranceles antes positivos, suponiendo que el nivel de importaciones preexistente a la reducción de los aranceles se mantiene constante. Se trata, por tanto, de un ejercicio de estática comparativa.

El ingreso perdido se expone como porcentaje de los ingresos tributarios y del PIB de cada país. Con la intención de dimensionar la pérdida de recaudación, se expone además la carga tributaria total respecto del PIB, es decir, para un mismo porcentaje de pérdida de ingresos tributarios, las implicancias son diferentes según se trate de países con presión tributaria baja o alta.

Las caídas en la recaudación de aranceles más relevantes en la hipótesis de concreción del ALCA son las del Caribe y de Centroamérica, sin ser despreciable la correspondiente a la Comunidad Andina. Como porcentaje del PIB, la pérdida correspondiente al Caribe es, 2,7%; la de Centroamérica, 1,2%; y la de la Comunidad Andina, 0,8%.

La dispersión de los resultados es relativamente alta en los países del Caribe. La media señalada de 2,7% esconde las pérdidas mucho mayores en algunos países: Bahamas, 6,7%; Belice, 4,8%; y Surinam, 3,9%. Por el contrario, la dispersión de las pérdidas es menor en Centroamérica y menor aún en la Comunidad Andina.¹⁸ Además de los tres países señalados en el Caribe que pierden ingresos por más de un octavo del total, se encuentran la República Dominicana que pierde 2,8%, y Jamaica, Guyana y Barbados que ven disminuidos sus ingresos en alrededor de 1,5% del PIB. En términos de baja de recaudación, siguen los países centroamericanos, en particular Honduras¹⁹, Nicaragua, Panamá y Guatemala cuyos recursos públicos disminuirían en casi 10% o cerca del 1% del PIB. En conclusión, *a priori* el problema de pérdida de aranceles por integración comercial hemisférica se concentra en los países del Caribe y Centroamérica.²⁰

¹⁸ Los coeficientes de variación obtenidos son: Caribe, 0,77; Centroamérica, 0,41; y Comunidad Andina, 0,23. El coeficiente de variación relaciona la media con la desviación típica. El atractivo de su interpretación, entonces, está en que puede afirmarse, por ejemplo, que la dispersión de las pérdidas para los países de la Comunidad Andina es sólo un 23% de la pérdida media del bloque.

¹⁹ Honduras perdería 1.9% del PIB asumiendo que su PIB no estuviera subvaluado.

²⁰ Es importante acotar que varios países de Centroamérica y del Caribe se verán enfrentados a la necesidad de rediseñar su imposición a la renta. Los acuerdos de la Ronda Uruguay, confirmados en el encuentro de Doha, exigen la eliminación de diferenciales de imposición a la renta de empresas (IRE) en las dinámicas zonas de procesamiento industrial de exportación (ZPE) -excepto en aquellos países con un ingreso *per cápita* inferior a US\$1.000- a partir de 2008. Por ello, varios países de la región deberán diseñar una estrategia que permita conciliar dos objetivos, por

CUADRO 5
ESTIMACION DE LA PERDIDA DE RECAUDACION DE ARANCELES A LA IMPORTACION EN
DIFERENTES HIPOTESIS DE INTEGRACION, PROMEDIO 1999-2000
(En % de los Ingresos Tributarios y en % de los Ingresos Totales)

	ALCA			EE.UU.		CAN/MERCOSUR		Tasas Arancelarias		
	Ingresos Tributarios/PIB	% Ingresos Tributarios	% PIB	% Ingresos Tributarios	% PIB	% Ingresos Tributarios	% PIB	Promedio Simple	Promedio Ponderado	Implícita
MERCOSUR										
Argentina	18,1	1,1	0,2	0,9	0,2	0,0	0,0	13,4	10,6	8,2
Brasil	27,1	1,0	0,3	0,8	0,2	0,0	0,0	13,9	9,4	7,9
Paraguay	10,0	4,0	0,4	3,9	0,4	0,2	0,0	11,0	5,0	4,7
Uruguay	15,4	1,4	0,2	1,0	0,2	0,1	0,0	12,3	5,9	5,3
Chile	17,6	3,1	0,5	2,1	0,4			8,0	5,7	5,8
México	15,3	2,1	0,3	0,0	0,0			16,4	6,4	1,9
Comunidad Andina										
Bolivia	13,3	5,5	0,7	3,0	0,4	0,8	0,1	9,8	5,3	6,2
Colombia	13,3	5,0	0,7	3,7	0,5	0,6	0,1	11,6	8,5	8,0
Ecuador	11,7	9,7	1,1	5,3	0,6	1,5	0,2	11,3	6,7	8,6
Perú	12,0	7,4	0,9	3,5	0,4	1,4	0,2	13,5	11,8	10,9
Venezuela	8,5	8,4	0,7	5,7	0,5	1,2	0,1	12,2	11,7	9,2
Centroamérica										
Costa Rica	12,6	6,5	0,8	5,5	0,7			6,0	3,3	2,7
El Salvador	10,7	7,6	0,8	7,1	0,8			7,0	4,6	3,2
Guatemala	10,0	9,2	0,9	4,4	0,4			6,9	4,8	5,2
Honduras	16,7	11,5	1,9	7,5	1,3			6,5	5,0	5,3
Nicaragua	14,5	6,8	1,0	2,4	0,3			5,1	5,0	2,8
Panamá	9,8	9,6	0,9	7,1	0,7			8,9	6,8	2,7
Caribe										
Jamaica	26,6	6,4	1,7	5,2	1,4			8,4	8,9	7,4
Trinidad y Tobago	16,4	5,3	0,9	3,6	0,6			9,2	5,0	3,9
Rep. Dominicana	14,6	19,3	2,8	13,9	2,0			17,8	15,5	8,6
Haití	8,7	5,5	0,5	5,5	0,5			6,6	3,2	2,8
Belize	19,4	24,9	4,8	18,2	3,5			11,4	10,9	11,8
Guyana	29,9	4,9	1,5	3,7	1,1			12,0	5,1	3,8
Surinam	27,0	14,4	3,9	14,4	3,9			13,4	13,5	8,4
Bahamas	17,6	38,0	6,7	26,4	4,6			30,9	28,3	27,2
Barbados	30,9	4,4	1,4	3,5	1,1			14,6	14,5	5,9

Fuente: Base de datos. Departamento de Integración y Programas Regionales. BID.

un lado, seguir captando inversiones en las ZPEs lo que implica un nivel de tasas de IRE atractivo, y por el otro, mantener la recaudación del IRE dado que las empresas instaladas fuera de las ZPEs verán reducidas sus tasas por la unificación del régimen de IRE (Agosin, M. y R. Machado. “Opciones a la eliminación de las exoneraciones al impuesto a la renta corporativa en Zonas Francas”, (mimeo). Presentación en el Seminario BID-Ministerio de Comercio Exterior, San José de Costa Rica. Noviembre, 2001). Este es un punto crucial porque muchos de estos regímenes tributarios especiales a la inversión otorgados, en especial a la extranjera directa, en las ZPEs surgieron por regímenes preferenciales comerciales otorgados por los propios países en desarrollo de destino de las exportaciones, como fueron las cuotas y regímenes bilaterales especiales, etc.

Es notorio que la pérdida de ingresos en el MERCOSUR es muy baja. Esto puede deberse a dos factores. Primero, un conjunto de economías donde el comercio exterior es relativamente pequeño respecto a la producción nacional pero que realizó aperturas comerciales y financieras unilaterales profundas. Segundo, una estructura de comercio exterior que presenta un proceso de integración subregional maduro que multiplicó tres veces el comercio entre los socios en una década, y un mayor intercambio relativo con destinos fuera del hemisferio, especialmente la Unión Europea, cuyo volumen es similar al efectuado con los países de Norteamérica.

En muy pocos casos es relevante la distinción entre las consecuencias fiscales de la concreción del ALCA o de un acuerdo pleno con Estados Unidos dado que para la mayoría de los países el principal origen de sus importaciones es Estados Unidos, lo que refleja un bajo nivel relativo de comercio entre las subregiones. Las excepciones más significativas son Nicaragua y Guatemala en Centroamérica, y Perú, Ecuador y Bolivia en la Comunidad Andina.

La liberalización comercial plena entre los países del MERCOSUR y la Comunidad Andina, no tendría repercusiones significativas desde el punto de vista fiscal para ninguno de los dos bloques ya que la pérdida directa al erario público no supera en ningún caso el 1,5% del total recaudado.

Las últimas tres columnas del cuadro muestran:

- (i) la tasas arancelarias promedio simple: suma de las tasas de cada ítem arancelario sobre el número total de partidas arancelarias;
- (ii) la tasa arancelaria promedio ponderado: suma del producto de las tasas de los ítem arancelarios para los que efectivamente se registraron importaciones por dichas importaciones sobre el total de importaciones; y
- (iii) la tasa arancelaria implícita: recaudación de aranceles a la importación sobre el total de importaciones.

La tasa implícita es, por lo general, inferior a la tasa promedio ponderado debido a que algunas importaciones que, aunque en el universo arancelario figuran gravadas con aranceles distintos de cero, en la práctica son exoneradas discrecionalmente en el marco de incentivos regionales y/o sectoriales.

Dado que la pérdida de recaudación de aranceles se calculó considerando las tasas antes de estas exoneraciones discrecionales -pues no se tienen identificados las partidas arancelarias para las que se conceden las mismas-, en el caso de que éstas sean relevantes, la pérdida de recaudación se habría sobreestimado. Esta situación se verifica para México, también para Nicaragua y Panamá en Centroamérica y para República Dominicana, Surinam y Barbados en el Caribe.

VI. DESAFIOS FISCALES

Independientemente de los retos que la liberalización comercial genera, ALC actualmente presenta una situación crítica en su Hacienda Pública. Por lo tanto, la integración suma una demanda para las funciones tradicionales de la política fiscal, y en especial de la tributaria. A ésta, además de satisfacer los criterios de suficiencia para financiar: (i) los gastos e inversiones tradicionales, sean sociales o de infraestructura; (ii) los gastos transitorios, como estabilización al ciclo económico o las crisis del sector externo; (iii) los accidentales, como la financiación de las crisis financiero-cambiarías; y adicionalmente (iv) se le exigirá que enfrente los dos impactos fiscales de la liberalización comercial (y la integración). Uno de carácter permanente, la sustitución de la recaudación por aranceles, y otro de naturaleza transitoria, la compensación a los “perdedores”, sectores (y regiones) actualmente protegidos. Para enfrentar estos retos en forma más eficaz, el Fisco deberá contar con un nuevo instrumento, un mínimo de coordinación de la política y administración tributaria nacionales mediante la cooperación internacional.

6.1. La sostenibilidad fiscal y la equidad en la sustitución de ingresos arancelarios

La sostenibilidad fiscal es pilar fundamental de la estabilidad económica y el desarrollo. ALC no se ha destacado por su responsabilidad fiscal. En efecto, la región no presenta en el último quinquenio ni un solo país con superávit fiscal. Los indicadores del peso de la deuda y el ratio de caída de recaudación por aranceles sobre inversión pública indican que el costo fiscal de la integración es aún grande para países donde la pérdida es baja en términos relativos a su PIB e ingresos totales. Este es el caso del MERCOSUR, por ejemplo, donde la situación fiscal, de *stock* de deuda y resultado de flujo fiscal, está muy comprometida. Por ello, el costo de la integración debe ser evaluado en función de la sostenibilidad fiscal relativa, y no sólo en términos de pérdida de ingresos en valor absoluto.

La literatura ha propuesto dos aproximaciones para medir la sostenibilidad en la práctica: *tests* e indicadores ligados en general al crecimiento económico y las trayectorias del resultado fiscal y del endeudamiento público. Los *tests* apuntan a verificar si la condición de solvencia se ha cumplido en los presupuestos anteriores y, en base a ello, inferir resultados. Por definición, la principal limitación de estos *tests* es que el comportamiento pasado es una guía pero no garantiza que se repita en el futuro. Por su parte, el criterio seguido por la mayoría de los indicadores propuestos es determinar si la política fiscal aplicada permite estabilizar el ratio deuda/PIB. Estos indicadores son calculados proyectando los ingresos y gastos del gobierno atendiendo la política fiscal actual.²¹

Este estudio no tiene por objetivo analizar la sostenibilidad fiscal en ALC sino el costo fiscal de la integración, pero pueden inferirse dos conclusiones. La primera, la sostenibilidad fiscal de ALC

²¹ En términos generales, la estabilidad macroeconómica se asegura con otro elemento clave, la sostenibilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos, determinada por la solvencia del saldo de la cuenta corriente, entendiéndose por solvencia un saldo consistente con un ratio deuda externa/PIB estable. Véase Edwards, S. “Debt relief and fiscal sustainability”. *NBER Working Paper* 8939. 2002.

es precaria y segundo, por lo anterior, la pérdida de ingresos al ser permanente debe ser sustituida por recursos genuinos y duraderos.

Respecto a la sustitución de recursos, el éxito de Chile en sus dos rebajas arancelarias de los años noventa es ilustrativo, justamente porque en ambos casos se insistió en compensar las pérdidas de ingresos por concepto de aranceles a las importaciones con aumentos de otros impuestos. En el caso de la rebaja arancelaria de 1991, que llevó el nivel de los aranceles del 15% al 11% (manteniendo las excepciones previas), se combinó una extensión de la base del Impuesto de Timbres y Estampillas, la introducción del encaje a los créditos externos (con impactos cuasi-fiscales sobre el balance del Banco Central) y un aumento del impuesto específico a los combustibles. En la rebaja escalonada de aranceles de un punto anual hasta llegar al 6% en 2003, aprobada en 1998, el abanico de compensaciones fue más variado, incluyendo un aumento en el impuesto al tabaco, un alza escalonada en el tiempo del impuesto a la gasolina, aumentos en la tasa del impuesto de Timbres y Estampillas que grava las transacciones financieras, la eliminación o reducción de los beneficios del reintegro simplificado de aranceles pagados por los exportadores y la eliminación de franquicias para pagos diferidos de aranceles a las importaciones de bienes de capital. Si bien los tributos involucrados no son ortodoxamente eficientes, en ambos casos la compensación de ingresos fiscales aprobada fue completa.²²

Finalmente, la propia sustitución de aranceles por diferentes formas tributarias afectará la distribución del ingreso después de impuestos. Esto es relevante para la legitimidad de los ajustes y de la propia integración ya que ALC tiene la más concentrada distribución del ingreso²³ del orbe. Además, estudios recientes confirman que la distribución del ingreso es más inequitativa después de impuestos.²⁴ Si bien la tributación reconocidamente no es el instrumento más efectivo para obtener mayor equidad distributiva, sino la combinación fiscal de impuestos y gastos públicos, tampoco debe aumentar la regresividad por los tributos y un objetivo razonable sería que fuera al menos neutra. Por lo anterior, en el punto 7 del presente análisis (Alternativas de Sustitución de Aranceles) se propondrá una serie de medidas de corto y largo plazo que incluyan un paquete balanceado de tributación directa e indirecta.

²² Un argumento usado con mucha frecuencia por la oposición política a las administraciones chilenas que impulsaron estas rebajas de aranceles fue que las alzas en otros impuestos eran innecesarias, porque el crecimiento de la economía (en torno al 6% promedio durante esos años) era suficiente para generar ingresos adicionales compensatorios. Este argumento fue rechazado por las autoridades de la época, sobre la base de que el crecimiento junto con generar mayores ingresos generaba también una presión por mayores salarios reales en el sector público y una demanda creciente por bienes públicos, tanto en términos de cobertura como calidad. En consecuencia, el efecto neto del crecimiento sobre las finanzas públicas es muy difícil de evaluar *ex-ante*, de manera que rebajas permanentes de ingresos debían ser compensadas con aumentos permanentes en fuentes alternativas, o en rebajas también permanentes en algunos gastos.

²³ Debe reconocerse que la concentración en la distribución del ingreso varía significativamente por regiones en ALC, por ejemplo una más equitativa en el Caribe, y también por países.

²⁴ Por ejemplo, J. C. Gómez Sabaini, J. Santieri y D. Rossignolo. “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”, *Serie Gestión Pública* N° 20. ILPES/CEPAL, Santiago, 2002; Roca, J. y H. Vallarino. “Incidencia Distributiva del Sistema Tributario en Ecuador”, (mimeo). USAID. Junio, 2003; Gomez Sabaini, J. C. “Política Tributaria para el Desarrollo Humano en Centroamérica: Capítulo Nicaragua”, (mimeo) y “Política Tributaria para el Desarrollo Humano en Centroamérica: Capítulo Honduras”, (mimeo). Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre, 2002; y FUSADES. “Política Tributaria para el Desarrollo Humano en Centroamérica: Capítulo El Salvador” (mimeo). Banco Interamericano de Desarrollo. Julio de 2003.

6.2. La “compensación” a los *perdedores* por mayor apertura comercial

Si bien la apertura comercial rinde altos beneficios económicos en el largo plazo, la secuencia y magnitud de los efectos en la estructura productiva vigente puede generar pérdidas y costos de transición que pongan en peligro la viabilidad política de las reformas. Es por ello que para asegurar su correcta implementación y morigerar los costos sociales es necesario implementar programas (sectoriales y regionales) de apoyo y reconversión, a término y basados en criterios económicos objetivos, que representen un costo adicional a las finanzas públicas. Estas “compensaciones” para reconvertir a los “perdedores” y la “facilitación” de infraestructura y asistencia para apoyar las nuevas oportunidades que el comercio ampliado brinda son de naturaleza eminentemente fiscal.

Finalmente, estos programas de reconversión y asistencia transitorios pueden requerirse para garantizar que los procesos hacia el libre comercio se lleven a cabo de manera exitosa, pero sobre todo deben ser diseñados para que permitan a las fuerzas del mercado contribuir a que los recursos en la economía se dirijan hacia las actividades que generarán mayor crecimiento y fuentes de empleo en el largo plazo. Dada la comprometida situación de las tesorerías nacionales en ALC (ver Cuadro 6), puede identificarse un rol catalizador para la comunidad internacional.

6.3. La necesidad de una coordinación mínima entre sus miembros

Un ejemplo exitoso de cooperación lo brinda la Unión Europea (UE), que es el único proceso de integración con avances significativos en materia de coordinación fiscal, aunque lo sea parcialmente en el área tributaria.

En nuestro criterio existen tres lecciones fundamentales en el proceso de la UE en materia tributaria para que las subregiones logren objetivos profundos de integración: primero, efectivizar la armonización de la tributación indirecta dado que impacta, en primera instancia, de forma más directa sobre el comercio. Para maximizar los beneficios del mercado expandido y minimizar las cargas sobre la inversión, la armonización de la imposición indirecta debe realizarse sobre los principios de “no discriminación” entre producción doméstica e importada y de transparencia para restringir la discrecionalidad de las autoridades nacionales e incrementar la seguridad jurídica de los agentes económicos. Para ello fue necesario la homogeneización de las bases y los procedimientos, más allá de la equiparación de tasas, las que pueden ser diferentes dentro de cierto rango.

Segundo, contar con un cierto grado de institucionalidad que permitió resolver las controversias y establecer mecanismos de cooperación, principalmente el intercambio de información, para combatir la evasión y asegurar la división justa de los ingresos por operaciones intracomunitarias.²⁵

²⁵ La Unión Europea (UE) tiene un sistema institucional único en el mundo en la medida que los estados miembros aceptaron delegar una parte de su soberanía a organismos supranacionales que representan los intereses comunitarios. La función legislativa es compartida por el Consejo de la UE, siendo la principal instancia de decisión de la Comunidad, y que está constituida por los ministros de las distintas áreas de interés, y el Parlamento Europeo elegido cada cinco años por sufragio universal directo. Estos dos organismos aprueban las leyes europeas bajo la forma de Directivas, Reglamentos o Decisiones (Nicoll, W. y T. Salmon. *Understanding the European Union*. Londres: Longman. 2001). El Tribunal Europeo (de Justicia), constituye el Poder Judicial supranacional, y tiene la

CUADRO 6
PROBLEMA FISCAL - HIPOTESIS: ALCA
Pérdida de Recaudación de Aranceles (PRA) como % del PIB, de los Ingresos Tributarios, del Gasto del Gobierno Central, de la Inversión Pública y del Pago de Intereses

	PRA en % del PIB	PRA en % de Ingresos Tributarios	PRA en % Gasto del Gob. Central	PRA en% Inversión Pública	PRA en % Pago de Intereses	Pago de Ints./PIB	Deuda/PIB
MERCOSUR							
Argentina	0,2	1,1	1,2	10,3	4,6	4,36	125,5
Brasil	0,3	1,0	1,1	14,4	7,1	3,74	55,9
Paraguay	0,4	4,0	1,7	12,0	33,7	1,20	49,0
Uruguay	0,2	1,4	0,9	16,9	9,4	2,31	79,8
Chile	0,5	3,1	2,4	13,7	111,7	0,48	38,5
México	0,3	2,1	1,7	13,3	14,2	2,27	39,3
Comunidad Andina							
Bolivia	0,7	5,5	2,9	11,3	38,2	1,90	83,7
Colombia	0,7	5,0	3,5	17,6	21,4	3,12	58,4
Ecuador	1,1	9,7	4,8	20,6	18,9	6,00	79,0
Perú	0,9	7,4	5,0	33,1	40,9	2,16	45,8
Venezuela	0,7	8,4	3,6	15,8	26,9	2,65	29,0
Centroamérica							
Costa Rica	0,8	6,5	5,5	37,9	21,8	3,78	56,9
El Salvador	0,8	7,6	5,8	76,0	124,3	0,65	45,1
Guatemala	0,9	9,2	7,2	41,7	76,5	1,20	23,6
Honduras	1,9	11,5	7,4	34,2	1978,7	0,10	78,8
Nicaragua	1,0	8,7	2,8	5,8	30,9	1,95	215,3
Panamá	0,9	9,6	4,1	42,6	19,4	4,82	95,0
Caribe							
Jamaica	1,7	6,4	4,5	35,8	12,4	13,81	132,7
Trinidad y Tobago	0,9	5,3	3,4	28,2	16,2	5,40	63,6
Rep. Dominicana	2,8	19,3	18,2	70,3	400,1	0,71	47,0
Haití	0,5	5,5	4,3	21,3	55,9	0,86	43,0
Belice	4,8	24,9	14,4	32,2	206,0	2,34	85,0
Guyana	1,5	4,9	3,1	11,9	16,8	8,80	171,0
Surinam	3,9	14,4	10,5	155,0	250,0	1,55	54,1
Bahamas	6,7	38,0	35,3	335,9	341,4	1,96	45,4
Barbados	1,4	4,4	4,0	27,4	32,6	4,20	60,6

Fuente: Base de datos. Departamento de Integración y Programas Regionales. BID; y Reporte de País y Anexos Estadísticos (varios años), FMI.

Por último, establecer un sistema de compensaciones, que puede incluir a sectores y regiones de los países. Esta compensación fiscal tiene dos motivos: (a) la compensación temporal a aquellas regiones más rezagadas que se ven más afectadas por el proceso de mayor integración y liberalización comercial; y (b) el que se basa en la utilización de un sistema de transferencias fiscales como un mecanismo compensador por asimetrías en la negociación comercial, por ejemplo,

misión de garantizar el cumplimiento del derecho y la aplicación de los tratados constitutivos y las disposiciones adoptadas por las instituciones competentes. Para más detalles sobre el tema referirse a A. Barreix y L. Villela. "Tax Policy Changes related to Regional Integration", documento presentado en la 2ª Reunión Plenaria de la Federación Interparlamentaria de las Américas, Ciudad de Panamá. 2003b.

[Http://www.dgroups.org/groups/fipa/public/docs/Working_document_1_Group_I_ENGLISH.pdf](http://www.dgroups.org/groups/fipa/public/docs/Working_document_1_Group_I_ENGLISH.pdf)

sectores excluidos o tratamientos especiales como ser la Política Agrícola Común. A los efectos de financiar estas actividades comunitarias se afectaron los ingresos provenientes del arancel externo común (AEC) y un porcentaje del IVA nacional.²⁶

Es de recibo que la UE ha tenido como objetivo la conformación de un mercado común habiendo logrado significativos avances en materia de coordinación macroeconómica, que conllevaron a tener una moneda única, y también en otras áreas como la regulación y las políticas sociales. También se debe reconocer que en materia de comercio exterior, la UE ha ejercido la protección efectiva de sectores productivos estratégicos, mayoritariamente productos primarios, mediante cuotas arancelarias y subsidios a la producción, y en algunos casos, a la exportación.

VII. ALTERNATIVAS DE SUSTITUCION DE ARANCELES

Una vez efectuado el cálculo de las posibles pérdidas de ingreso fiscal, las autoridades deben decidir respecto de la dirección de la política fiscal a seguir: compensar la pérdida de ingresos, reducir gastos o aceptar déficit aumentando el endeudamiento público. Los caminos posibles son diversos y las opciones deberán ser distintas para cada país, dependiendo del monto de la compensación necesaria, de las características de cada economía, la estructura actual (y políticamente factible) de los impuestos internos y de la capacidad de la administración tributaria. La opción de mayor déficit está cada vez más limitada en ALC, donde los niveles promedios de endeudamiento ya son elevados (ver Cuadro 6). La reducción de gastos sólo es viable en conjunto con mucho esfuerzo para mejorar la productividad del sector público, dadas las grandes carencias sociales y la demanda por bienes públicos de infraestructura. En caso de decidirse compensar la pérdida de ingresos con aumentos de otros impuestos, se hace necesario un análisis, país a país, de la estrategia tributaria a seguir.

Lo que se presenta a continuación no son más que unas directivas generales, con atención especial a aquellos países que se estima son los más vulnerables al proceso de liberalización comercial bajo el ALCA. Las primeras dos secciones son de impacto inmediato, las tres siguientes suponen un esfuerzo considerable de medio plazo, en tanto que la última es por naturaleza transitoria. En principio, por su perentoriedad parecería razonable que la sustitución de aranceles se base en una mayor carga de tributos indirectos (IVA y selectivos) que se discuten en las dos secciones siguientes.

²⁶ Desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 se establecieron fuentes de financiamiento comunitario, que, en este caso, eran exacciones basadas en la producción de carbón y de acero. Lo mismo sucedió con la Comunidad Económica Europea y después con la Unión Europea. Inicialmente, las contribuciones nacionales se determinaban mediante un porcentaje de los gastos presupuestarios de los estados miembros, hasta que en 1970 fueron sustituidas por recursos de las exacciones reguladoras agrícolas, las cotizaciones sobre la producción de azúcar, los derechos aduaneros percibidos en las fronteras exteriores en la Comunidad y el 1% de la base imponible del IVA recaudado por cada miembro. En 1985 las necesidades presupuestarias de la Comunidad determinaron la elevación de la contribución con base en el IVA del 1,0% al 1,4%, lo que llevó a la creación, a partir de 1988, de un sistema complementario basado en el producto nacional bruto (PNB) de los países miembros. Con eso se redujo la contribución basada en el IVA nuevamente al 1% a partir de 1999, y se estableció la necesidad de financiamiento suplementario para garantizar un presupuesto comunitario equilibrado derivado de la contribución con base en el PNB, limitada a 1,27% del PNB de cada país. Es importante destacar que la contribución por IVA y la complementaria por PNB financian más del 80% del gasto comunitario.

Sin embargo, se considera relevante que para la sostenibilidad fiscal y la legitimidad del proceso de integración es necesario un aumento efectivo de la recaudación de impuestos directos. Además, este mejor desempeño en el medio y largo plazo de los impuestos a la renta y propiedad inmueble, mejorará la equidad horizontal y vertical del sistema (secciones 7.3 a 7.5). Por último, y por todas las razones citadas más el aumento de eficiencia por *second best*, se juzga pertinente la opción de compensación fiscal originada por excepciones en el acuerdo comercial.

7.1. La corrección semántica: aranceles disfrazados de selectivos

Es cierto que las elevadas tasas aduaneras eran una característica de la política de sustitución de importación implementada por muchos países, sea EE.UU. en el siglo XIX o ALC entre las décadas de los años treinta y ochenta en el siglo XX. El objetivo era proteger industrias nacientes, permitiendo que se consolidasen antes de ser expuestas a la competencia internacional.

Mientras tanto, en algunos países de ALC tal objetivo nunca ha sido perseguido, especialmente en aquellos países pequeños con limitada capacidad de desarrollar industrias competitivas, y para las cuales los aranceles constituían, esencialmente, una forma conveniente y sencilla de recaudar impuestos. En las economías pequeñas y abiertas de la región, como varias del Caribe, hasta incluso la mayor parte de los impuestos internos como el IVA y los selectivos son recaudados en las Aduanas durante el proceso de importación. Así es que para muchos países la Aduana sigue siendo el local natural para recaudar tributos, y el arancel la forma más conveniente y utilizada. Pero si no hay necesidad de protección efectiva de un sector productivo doméstico, la denominación arancel es simplemente semántica. Mucho de lo que se recauda bajo la denominación de impuesto a la importación podría seguir siendo recolectado en la misma Aduana bajo la denominación de impuesto selectivo, por ejemplo. Este es claramente el caso de economías pequeñas que no producen combustibles, vehículos y cigarrillos pero imponen elevados aranceles a su importación. Un mero cambio de denominación permitiría seguir recaudando, en la misma Aduana, los mismos montos, ahora bajo la denominación de impuestos selectivos.

En gran medida, eso es lo que ha sucedido en Chipre a lo largo de varios años de preparación para su ingreso a la Unión Europea. Ese país aprovechó la oportunidad para realizar una gran reforma tributaria, introducir el IVA y someter a tributos selectivos una cantidad de líneas de bienes antes gravados por aranceles elevados. El ejemplo de Chipre, un pequeño país-isla, fuertemente dependiente de las relaciones comerciales y del turismo de Europa, puede servir de ejemplo para las economías de ALC.²⁷

Dentro de esa opción de compensar (por lo menos en parte) las pérdidas de ingresos de tasas aduaneras por impuestos selectivos, se presenta abajo un simple ensayo para facilitar el análisis.

Esta posibilidad dependerá, básicamente, de la magnitud inicial -antes de la liberalización- de los aranceles y los impuestos selectivos. Gráficamente (Cuadro 7), el país puede ocupar alguno de los siguientes cuadrantes:

(1) aranceles altos, impuestos selectivos altos;

²⁷En esta misma línea de acción ver Jenkins, G. y G. Kuo para Belice. "Tax Reform for Human Development in Central America: Chapter Belize", (mimeo). Banco Interamericano de Desarrollo. Agosto, 2002.

- (2) aranceles altos, impuestos selectivos bajos;
- (3) aranceles bajos, impuestos selectivos bajos; y
- (4) aranceles bajos, impuestos selectivos altos.

En el cuadrante 1, la viabilidad de la estrategia es mínima en la medida que la fuerte pérdida de recaudación de aranceles esperada no podría ser sustituida con impuestos selectivos de por sí ya altos.

Por el contrario, una situación como la del cuadrante 3 permitiría sustituir los aranceles incrementando los impuestos selectivos, teniendo incluso margen para un aumento de recaudación que más que compense la pérdida de las tasas arancelarias.

En el cuadrante 2, la baja significación de los impuestos selectivos permitiría su aumento para al menos compensar la relevante pérdida de aranceles.

Sólo a manera de ejemplo, y dadas las limitaciones de la información disponible, se ha realizado el análisis anterior para algunos países -Jamaica, Guyana, Barbados, Nicaragua y Guatemala- en los mercados de combustibles y automotores individualmente considerados, habitualmente gravados por impuestos selectivos.

El Cuadro 7 contiene la información usada para ubicar cada país en el cuadrante correspondiente en el diagrama que lo sigue.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, Guyana y Barbados en el sector automotor tendrían serias restricciones para sustituir la pérdida de aranceles por impuestos selectivos. Por el contrario, siguiendo esta estrategia, Nicaragua -en combustibles y automóviles-, Guatemala -en automotores- y Barbados -en combustibles- podrían más que compensar la pérdida de aranceles a las importaciones. Guyana -en combustibles- y Jamaica -en automotores- tendrían algún margen de maniobra.

7.2. El IVA, el más fuerte candidato

La mayoría de los estudios teóricos y la experiencia práctica coinciden en que la introducción de un IVA o su elevación, sea por aumento de alícuota o ampliación de la base, puede ser la forma más eficiente de compensar las pérdidas de ingreso por aranceles. En su trabajo de 1985, Dixit²⁸ establece que la forma óptima para una pequeña economía abierta de recaudar y maximizar su bienestar es reducir a cero sus tasas arancelarias y depender totalmente de impuestos sobre el consumo con base en el destino (gravando importaciones y exonerando exportaciones). En un trabajo más reciente, Keen y Ligthart²⁹ presentan un elegante trabajo teórico sobre la coordinación entre la reducción de aranceles y reformas tributarias domésticas, demostrando que en pequeñas economías “normales” cualquier combinación de reducción de tasa arancelaria que promueva el

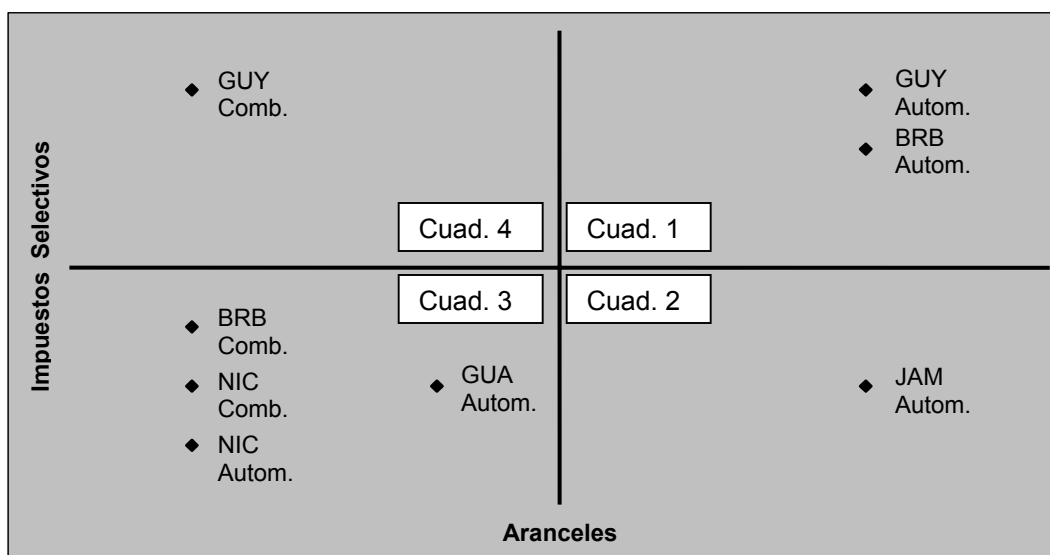
²⁸ Dixit, A. “Tax Policy in Open Economies”, en A. J. Auerbach y M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*. North Holland. 1985.

²⁹ Keen M. y J. Ligthart. “Coordinating Tariff Reduction and Domestic Tax Policy”, *IMF Working Paper* 99/93. Julio, 1999.

aumento de la eficiencia productiva, junto con una reforma de la tributación del consumo que logre mantener inalterado el precio final al consumidor, resultará en un aumento tanto del bienestar cuanto de los ingresos públicos. Esas conclusiones ofrecen un respaldo a las estrategias de modernización (o implantación) del IVA junto con las reformas de tasas arancelarias.

**CUADRO 7
TRIBUTACION SELECTIVA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE ALC**

	Participación Combustibles en Total Importaciones	Participación Combustibles en Total Recaudación Aranceles	Arancel Promedio Combustibles	Selectivos sobre Combustibles	Participación Automotores en Total Importaciones	Participación Automotores en Total Recaudación Aranceles	Arancel Promedio Automotores	Selectivos sobre Automotores
Jamaica					5,5%	21,5%	34,6%	No
Guyana	1,2%	1,1%	4,7%	50% sobre CIF + Arancel	2,7%	23,5%	44,5%	Purchase Tax: 10%, 30%, 70% o 100% según CC más Consumption Tax: entre 0% y 30%
Barbados	4,9%	3,0%	8,8%	Para los combustibles importados: de 0% a 26% sobre CIF + Duties. Gravados por IVA.	5,1%	15,5%	44,5%	Entre 46,95% y 93,73% según CC
Nicaragua	13,1%	8,3%	0,0%	Nafta Súper: 30%, Nafta Regular: 31%, Diesel: 25,5%	3,9%	7,8%	9,9%	35,0%
Guatemala					7,3%	16,9%	11,2%	No



En gran medida, eso pasó en Chile y en Chipre, el primero elevando alícuotas y el otro país introduciendo el IVA en el marco de procesos de liberalización comercial o integración económica.

El Cuadro 8 presenta los países más vulnerables a la eliminación de tasas aduaneras en el comercio hemisférico como resultado del ALCA.

**CUADRO 8
ESTIMACION DE PERDIDAS POTENCIALES
CON LA LIBERALIZACION COMERCIAL DEL ALCA**

Países	% PIB	% Ingresos	% Inversión Pública
Bahamas	6,7	38,0	335,9
Belice	4,8	24,9	32,2
Surinam	3,9	14,4	155,0
Rep. Dominicana	2,8	19,3	70,3
Honduras	1,9	11,5	34,2
Panamá	0,9	9,6	42,6
Guatemala	0,9	9,2	41,7
Ecuador	1,1	9,7	20,6
Venezuela	0,7	8,4	15,8
Perú	0,9	7,4	33,1

Fuente: Base de datos. Departamento de Integración y Programas Regionales. BID.

Entre los países más vulnerables se destacan tres -Bahamas, Belice y Surinam- que no aplican el IVA sino formas parciales de tributación del consumo doméstico. La introducción del IVA en sí mismo no significará la solución para esos tres países, pero es difícil imaginar alguna solución para los niveles de pérdidas potenciales estimados que no incluya el IVA como parte de un paquete de reformas. Medidas adicionales para elevar la tributación de impuestos selectivos (Belice) y renta (Bahamas) serán necesarias. Vale observar que en Surinam y en Bahamas las pérdidas potenciales eliminarían cualquier posibilidad de inversión pública y, aún así, el déficit aumentaría.

En el caso de la República Dominicana, la necesidad de elevar la recaudación doméstica debe pasar tanto por una pequeña elevación de la alícuota del IVA cuanto, principalmente, por la elevación de su productividad, que es muy baja. Ecuador, con la misma alícuota de 12% adoptada en la República Dominicana, ésta alcanza 54% (ver Cuadro 9) contra menos de 30% en el país caribeño. Para eso, no sólo la base del IVA debe ser ampliada sino que la administración tributaria debe ser fortalecida.

En Panamá, como también se ve en el Cuadro 9, el IVA tiene una alícuota muy baja y su elevación, negociada como parte de un paquete de reducción concomitante de aranceles, puede lograr buenos resultados.

Honduras es un caso aparte. Adopta el IVA y tiene una muy buena productividad (50%) con una alícuota de 12%. Si asumimos que el PIB no está subestimado, el espacio de maniobra para

elevant el IVA está claramente limitado a no más que 1 o 2 puntos porcentuales de alícuota, y aún así será difícil de aprobar. La recaudación con impuestos selectivos ya es razonable. Por ende, la solución para cubrir la potencial brecha fiscal causada por la liberalización comercial del ALCA pasará por el aumento de la tributación directa (renta y propiedad), que todavía es baja, o mejorar significativamente su administración.

En Guatemala, la misma alícuota del IVA de 12% produce un porcentaje menor de ingresos en proporción del PIB que en Honduras, lo que indica que medidas de ampliación de la base y fortalecimiento de la administración tributaria serán necesarias. La tributación directa también es muy baja y precisa mejorar.

En los países andinos, el desempeño del IVA es significativamente diferente. La mejor productividad es la de Ecuador e indica que la única posibilidad para ese país es una pequeña elevación de la alícuota, a pesar de que la experiencia política del pasado indica que es una tarea difícil (Cuadro 9). Debería ser parte de un paquete, de modo que la población tuviese la plena conciencia de que habrá una concomitante reducción de aranceles. Además, debería perseguir una elevación de impuestos selectivos (0,66% del PIB, Cuadro 3) que es menos de la mitad del promedio de la región andina y 1/3 del promedio de ALC. Perú y Venezuela necesitan claramente mejorar (y mucho, en el caso de Venezuela) la productividad de sus respectivos IVA. Perú con una alícuota de 18% recauda casi lo mismo que Ecuador con la alícuota de 12%. La peor situación es la de Venezuela, que tampoco recauda bien los selectivos y aún menos los impuestos directos.

7.3. A la búsqueda de la renta perdida

La integración económica puede generar oportunidades a las economías de los países, pero este proceso viene acompañado de desafíos. Cada vez más las decisiones económicas de los países están limitadas por acciones y hechos ocurridos fuera de sus fronteras y esto vale tanto para los países pequeños como para los grandes.

La liberalización de los flujos de capital, acompañada por el desarrollo de las telecomunicaciones y de nuevos instrumentos de inversión, han incrementado los movimientos de entrada y salida de capitales. Así, los mercados latinoamericanos se integraron, al menos parcialmente, a la arquitectura mundial financiera y accedieron a nuevas y más eficientes fuentes de crédito y otorgaron mayores oportunidades al ahorro nacional. Al igual que la apertura comercial, también originó problemas que en buena parte se debieron a errores en los procesos y secuencia de implementación. En efecto, la eliminación de los controles de cambios, los flujos de capital y el desarrollo de nuevos instrumentos dotan de gran movilidad relativa al capital financiero. El aumento de transacciones entre empresas afiliadas o vinculadas en diferentes países ha permitido la fijación de precios de transferencia de manera de eludir los fiscos y disminuir el pago de impuestos por renta.

En conclusión, las liberalizaciones de comercio y de flujos de capital sin lugar a duda tienen el potencial de incrementar sustancialmente el bienestar de los países pero también presentan desafíos a los gobiernos ya que erosionan las bases de los impuestos a la renta.

CUADRO 9
INDICADORES TRIBUTARIOS
(En porcentajes)

	Impuestos Directos / Impuestos Indirectos	Recaudación IVA / Total Ingresos Promedio 2000-2001	Tasas IVA	Productividad del IVA ^a	Recaudación Renta / Total Ingresos Tributarios Promedio 2000-2001	Imp. Renta Empresas / Imp. Renta Total ^b	Tasa Renta Empresas	Tasas Renta Personas
MERCOSUR	36,2							
Argentina	45,0	30,8	21	31,9	22,2	61,1	35	de 9 a 35
Brasil	34,4	n/c	n/c	n/c	26,4	27,3	34	de 15 a 27,5
Paraguay	24,8	25,9	10	42,8	17,1	100,0	30	n/c
Uruguay	31,8	28,8	23	35,7	13,9	100,0	35	n/c
Chile	47,7	36,2	18	44,4	24,8	56,1	15	de 5 a 45
México	59,5	22,2	15	22,7	34,1	s/d	35	de 3 a 40
Comunidad Andina	50,3							
Bolivia	31,9	22,2	14,92	37,2	19,0	81,6	25	de 12,5 a 25
Colombia	77,3	37,0	16	31,9	36,0	95,0	35	de 0 a 35
Ecuador	26,7	56,0	12	54,5	19,0	72,6	25	de 5 a 25
Perú	30,6	42,7	18	35,0	23,4	49,8	20	de 0 a 30
Venezuela	30,2	20,5	14,50	24,5	20,9	s/d	de 15 a 67,7	de 6 a 34
Centroamérica	35,4							
Costa Rica	34,1	35,8	13	34,2	22,9	s/d	de 10 a 30	de 10 a 25
El Salvador	42,5	47,6	13	41,6	29,8	61,5	25	de 10 a 30
Guatemala	30,2	38,8	12	34,6	23,1	s/d	31	de 15 a 31
Honduras	28,8	32,0	12	50,0	20,6	18,2	15 y 25	de 10 a 25
Nicaragua	31,5	34,2	15	39,2	1,90	s/d	25	de 10 a 25
Panamá	97,2	8,0	5	32,0	43,2	42,2	30	de 2,5 a 30
Caribe	50,2							
Jamaica	68,4	22,4	15	43,9	40,6	51,0	de 7,5 a 33,33	25
Trinidad y Tobago	90,7	15,6	15	26,7	47,0	s/d	de 15 a 50	25 y 35
Rep. Dominicana	39,8	21,7	12	29,4	26,6	s/d	25	de 15 a 25
Haití	20,8	29,2	10	22,5	17,2	48,7	de 10 a 35	de 10 a 30
Belice	34,7	n/c	n/c	n/c	25,3	s/d	25	25
Guyana	88,1	n/c	n/c	n/c	44,1	50,3	35 y 45	20 y 33
Surinam	99,3	n/c	n/c	n/c	42,3	68,0	38	de 10 a 40
Bahamas	14,3	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
Barbados	73,6	28,9	15	63,8	36,6	41,9	de 5 a 40	25 y 40

a. La productividad es el cociente entre la recaudación por IVA sobre PBI dividido por la tasa general del impuesto; b. Impuesto a la renta total es la suma del impuesto a la renta de empresas y el impuesto a la renta personal. Fuente: Base de datos. Departamento de Integración y Programas Regionales. BID.

Las únicas soluciones posibles para enfrentar este fenómeno de “la renta perdida”, típico de la globalización, que se profundiza aún más con los acuerdos comerciales, son: (a) el intercambio de información entre administraciones tributarias (para evitar la evasión internacional); (b) el tratamiento adecuado a los precios de transferencias (evitando la sub o sobre facturación); (c) los acuerdos internacionales que permitan la división entre jurisdicciones de la renta obtenida en ambas, evitando la doble tributación (bilaterales); y (d) el establecimiento en el ámbito de un acuerdo comercial de un pacto multilateral amplio para evitar que la competencia tributaria degenera en guerras fiscales (cláusulas de paz), como el Código de Conducta para la Tributación de la Renta Empresarial de la Unión Europea³⁰.

Es importante destacar que el intercambio de informaciones entre administraciones tributarias para evitar que el contribuyente multinacional aproveche la asimetría de información y practique la elusión o evasión fiscal, no ha avanzado mucho en los últimos años. Cláusulas de intercambio de información, en general, hacen parte de acuerdos para evitar la doble tributación, pero este tipo de acuerdo es poco frecuente en ALC y son siempre bilaterales. Ha llegado el momento para que se avance en el establecimiento de acuerdos multilaterales de intercambio de informaciones, especialmente cuando se trata de grupos de países que están construyendo un proceso de integración económica para fortalecer el comercio y la inversión.

No es mera coincidencia que cuando se negoció el TLCAN, paralelamente a las gestiones del área comercial las autoridades fiscales de EE.UU. y México negociaran y firmaran un acuerdo tributario, previendo que eso sería esencial para dar respaldo al aumento del comercio y, principalmente, a la inversión entre los socios.³¹

7.4. Los gastos tributarios y la renuncia de tributos por incentivos

El concepto de gastos tributarios fue utilizado por primera vez en 1967 por Surrey³², entonces Secretario para Política Fiscal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Surrey remarcó que las deducciones, exenciones y otros beneficios concedidos en el impuesto a la renta no formaban parte de la estructura propia del impuesto y constituían, en verdad, gastos gubernamentales realizados a través del sistema tributario en lugar de ser realizados directamente, a través del presupuesto. Por ese motivo les llamó “gastos tributarios” (*tax expenditures*).

Esta forma de ver los beneficios fiscales, como gastos comparables a los gastos presupuestarios, pero concedidos a través del sistema tributario, constituyó la novedad. El análisis del gasto tributario parte del principio de que cualquier tributo se compone de dos partes:

- (i) la que abarca todas las disposiciones legales que constituyen la estructura normativa del tributo;
y
- (ii) las disposiciones especiales que representan un desvío de la estructura normativa.

³⁰ Comisión de las Comunidades Europeas. Code of Conduct for Business Taxation and Fiscal State Aid. 1997.

³¹ Adicionalmente, la colaboración efectiva entre las administraciones de México (SAT) y Estados Unidos (IRS, *Customs Service*) ha logrado un importante desarrollo profesional mutuo de sus auditores.

³² Surrey, S. *Pathways to Tax Reform*. Cambridge: Harvard University Press. 1973.

Las primeras son indispensables para la definición del impuesto en sí: hecho generador, sujeto pasivo, materia gravada, estructura de tasas, condiciones de pago, jurisdicción, obligaciones accesorias del contribuyente necesarias por razones de administración tributaria (control de la evasión).

Las disposiciones especiales, por su parte, constituyen desvíos de la estructura normativa así definida y buscan atender objetivos no tributarios del gobierno. Se trata de beneficios fiscales en el sentido amplio del término, es decir, incluyen incentivos tributarios y beneficios que no son incentivos.

Desde largo tiempo atrás, pero en especial durante las últimas dos décadas, ha sido política habitual tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo la concesión de incentivos para atraer inversión extranjera directa (IED). Estos incentivos, al reducir la carga tributaria que enfrentan las empresas, procuran modificar su comportamiento induciéndolas a invertir en determinados sectores o regiones. Pueden ser vistos como excepciones al régimen tributario general, e incluyen las reducciones en la tasa del impuesto a la renta y las exenciones *-tax holidays-*; regímenes de depreciación acelerada; deducciones específicas de determinados ingresos en la liquidación del impuesto a la renta; deducciones por reinversión y rebajas en las contribuciones a la seguridad social³³.

La gran ventaja del concepto de gasto tributario en comparación con la tradicional denominación de incentivo fiscal es que introduce la noción de que la rebaja o eliminación selectiva de tributos tiene un costo fiscal. Pero este costo fiscal en muy pocos casos es determinado, y cuando lo es, las estimaciones son precarias.

Frente a la necesidad de elevar el nivel de ingresos públicos para enfrentar la potencial pérdida de ingresos arancelarios, una de las medidas que necesariamente debe ser adoptada es la completa revisión de los gastos tributarios existentes en la actual legislación tributaria. En otras palabras, identificar todas las disposiciones especiales que representan un desvío de la estructura normativa y medir su costo fiscal. Este ejercicio, denominado Presupuesto de Gastos Tributarios (*Tax Expenditure Budget*), permite a los encargados de formular las políticas (*policy makers*) establecer sus prioridades y, a través de la eliminación de beneficios fiscales no esenciales, promover la elevación de la recaudación y la equidad sin necesariamente crear nuevos tributos o elevar los existentes.

Esta es una política aconsejable para todos los países, más aún cuando están en la búsqueda de formas de compensar las potenciales pérdidas de ingreso resultantes de la liberalización comercial.

7.5. Relaciones fiscales intergubernamentales y la anémica imposición a la propiedad

El ajuste fiscal que la mayoría de los países de ALC deberá realizar para adaptarse a la realidad del mundo globalizado y enfrentar el impacto fiscal de la liberalización comercial, exigirá una revisión de sus relaciones fiscales intergubernamentales, esto es, con sus jurisdicciones subnacionales.

³³ Villela, L. y A. Barreix. "Taxation and Investment Promotion". Nota preparada para *Global Economic Prospects 2003* del Banco Mundial. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2002. [Http://www.iadb.org/INT/Trade/1_english/2_WhatWeDo/1_PublicationsFrame.htm](http://www.iadb.org/INT/Trade/1_english/2_WhatWeDo/1_PublicationsFrame.htm)

Con mayor o menor intensidad, que no necesariamente depende de una organización federativa o no, en casi todos los países o el gobierno central transfiere recursos a otros niveles de gobierno, que pueden ser dos o tres. En muchos casos esas transferencias son automáticas, determinadas por la ley, o incluso por la Constitución.

Eso significa que esfuerzos adicionales de recaudación de tributos internos para compensar las pérdidas de ingresos por aranceles por parte de los gobiernos nacionales deban ser acompañadas de aumentos adicionales para satisfacer las necesidades legales de transferencias a provincias / estados / municipios / distritos / comunas, etc.

El impuesto de importación, por tener características de tributo para la regulación del comercio exterior y protección efectiva de la producción nacional, en muchos casos no está incluido en el conjunto de tributos cuyos ingresos son compartidos con los gobiernos subnacionales³⁴. Así, cuando se compensa la pérdida del impuesto a la importación con tributos domésticos, las necesidades de ingreso adicional del IVA, el impuesto a la renta o sobre consumos selectivos pueden ser significativamente más grandes.

Además, la tributación subnacional en muchos países de ALC es de muy baja calidad. El impuesto a la propiedad tiene, en general, muy poca importancia, y los municipios y provincias usan y abusan de tributos sobre el movimiento económico (ventas). Esos tributos, en muchos casos, deterioran la competitividad de los países frente a sus socios comerciales por su efecto de acumulación de impuesto sobre impuesto. Por eso, la solución fiscal puede ser compleja y demandar una amplia reforma tributaria, revisión de las potestades tributarias y de los sistemas de transferencias intergubernamentales o co-participaciones, bajo la pena de que los arreglos no “cuadren”.

7.6. Compensación fiscal directa debido a excepciones en el acuerdo comercial

Un hecho paradójico que se observa especialmente en ALC es la reducción de la imposición al sector agropecuario, especialmente la directa. En la medida que los procesos de apertura comercial uniformizan y reducen los niveles de protección arancelaria, la protección efectiva disminuye. La recaudación asociada a los niveles más elevados de protección se distribuía, a través de mecanismos económico-políticos, entre el Estado, los trabajadores y los empresarios, con la contrapartida de un costo mayor para los consumidores. Con la apertura comercial y la consecuente reducción de la protección, parece razonable esperar que sea el sector agropecuario, al contar con ventajas comparativas, aquel que a través de una mayor tributación aporte los recursos que el Estado perdió al reducir la protección. Sin embargo, como fue dicho, se verifica una paradójica caída de la tributación directa de este sector.

La respuesta a esta paradoja está en la escasa rentabilidad que obtiene el sector, producto del proteccionismo comercial en el sector agrícola que afecta a los términos de intercambio de los países y que dificulta o imposibilita el acceso a sus mercados o que incluso subsidian su producción y aún, sus exportaciones. A diferencia del “doble dividendo” asociado a la corrección de externalidades negativas en los impuestos establecidos con fines de protección del medio ambiente (*environmental*

³⁴ Varsano, R.; S. Ferreira y J. R. Afonso. “Fiscal Competition: A Bird’s Eye View”, *International Conference on Federalism 2002*, St. Gallen, Suiza. 27-30 de agosto, 2002.

taxes),³⁵ en este caso se estaría en presencia de lo que podría llamarse un “anti doble dividendo”: por una parte, el costo que deben enfrentar las tesorerías de los países proteccionistas por los subsidios que otorgan y, por la otra, el deterioro de la recaudación de los países productores de productos agrícolas y sus derivados.

En consecuencia, la exclusión de sectores en una negociación comercial regional tiene serios efectos tributarios, en términos de eficiencia económica, originando un subóptimo en la asignación de recursos y, por ende, en la eficiencia de las inversiones y el bienestar y, lo más importante, afecta la capacidad fiscal de los países discriminados. Así, la compensación fiscal constituye un concepto tradicional de segundo óptimo ampliamente aceptado en la literatura económica. Con la justa compensación, se morigera el efecto que la exclusión del libre comercio de ciertos sectores genera en términos de ineficiencia e inequidad en el intercambio internacional y en los erarios públicos, aumentando la presión para eliminar tales excepciones. En el largo plazo, estas limitaciones al comercio deberían desaparecer para poder capturar todos los beneficios económicos derivados de la especialización (economías de escala y aglomeración), consecuencia del libre comercio.

En breve, no es eficiente ni justo obviar los efectos tributarios de la exclusión de sectores en la liberalización comercial, pero pueden llegar a atenuarse mediante compensaciones fiscales que aumenten la eficiencia económica y la equidad de los acuerdos.

VIII. CONCLUSIONES

La integración económica, al igual que la globalización y las aperturas comercial y financiera, crea oportunidades para la transferencia más eficiente de bienes, servicios, tecnología y capital, y así favorecer el incremento la productividad de la mano de obra que es la causa principal del crecimiento del ingreso *per cápita* en el largo plazo. En contrapartida, le impone al país una mayor dependencia respecto del resto de sus socios y con ello, la necesidad de impulsar desarrollo institucional que favorezca su competitividad. Así es que se requieren cambios en la política y la administración tributaria para adaptarse a esta nueva forma de inserción internacional.

Si bien las tasas de los impuestos al comercio exterior en América Latina han bajado considerablemente, estos impuestos siguen siendo una fuente importante de ingresos públicos, en una región con países con finanzas públicas en situación crítica. Así, cualquier rebaja de aranceles por acuerdos de libre comercio debe ser muy bien evaluada para medir todos los impactos, positivos y negativos, que conlleva en cada caso particular. Dado que se producen pérdidas permanentes de ingreso, se debe buscar articular un conjunto de medidas cuyo impacto fiscal sea duradero y consistente con la sostenibilidad fiscal de largo plazo, lo que sólo es posible en la medida que existan grupos importantes a favor de la agenda de mayor liberalización comercial, algo que, infelizmente, aún no está presente en muchos países.

³⁵ El “doble dividendo” asociado a un impuesto establecido con fines de protección del medio ambiente (*environmental tax*) consiste, por un lado, en la mejora obtenida por la corrección de la externalidad negativa, disminuyendo la oferta del bien o servicio al nivel del óptimo social y no del privado, y, por otra parte, en la propia recaudación del impuesto.

En definitiva, si bien en algunos casos la pérdida de ingresos por aranceles es seria, ésta puede solucionarse con un esfuerzo razonable. Por lo tanto, no debe constituirse en un nuevo obstáculo a la integración agregando un frente interno -la negociación entre autoridades comerciales y de hacienda de cada país-, a los propios de la negociación comercial internacional. Sin embargo, el hecho de que un país pueda perder el tren de la integración, que tiene por destino un mayor desarrollo económico, por no poder solventar el costo fiscal del boleto, es una perspectiva con escasa visión de futuro. Por el contrario, para la política fiscal y la tributación en particular, la integración comercial amplia debe verse como una oportunidad de corrección relevante de las estructuras impositivas, sistemas y administración. Los viejos objetivos de eficiencia y equidad siguen vigentes, pero se agrega la cooperación internacional como instrumento clave para enfrentar la inevitable globalización que actualmente ya los ha impactado significativamente.

Concluyendo, la tributación es indispensable para el funcionamiento de un país en los diferentes niveles de gobierno generando transferencias para el financiamiento de los bienes públicos esenciales, intentando no perjudicar la eficiencia productiva y, en cierta medida, mejorar la distribución del ingreso. En consecuencia, más allá de opciones técnicas, los impuestos son determinados por mecanismos políticos que determinan la distribución del ingreso de esa economía³⁶. Sin embargo, el costo fiscal de la integración incluye un factor adicional, y por ende, un desafío mayor que es la coordinación internacional. Ésta como instrumento para potenciar el crecimiento económico en una dimensión institucional supranacional, debe sustentarse en desarrollos académicos y profesionales, pero la principal responsabilidad de su buen uso es eminentemente política.

³⁶ Existen dos grandes enfoques teóricos sobre la naturaleza de la tributación: a) considerar los impuestos como un intercambio imperfecto entre los individuos y el gobierno para obtener el financiamiento de los bienes públicos y el énfasis está dado en los mecanismos colectivos para determinar el precio de los bienes públicos y los métodos e instituciones que rigen la distribución de los ingresos y gastos públicos y b) percibir la tributación como la extracción coercitiva de recursos para financiar actividades gubernamentales no específicas donde el énfasis está dado en minimizar los costos de eficiencia en las opciones de un planificador social que pudiese incluir consideraciones redistributivas (S. Winer y W. Hettich. "The Political Economy of Taxation: Positive and Normative Analysis when Collective Choice Matters", en *Encyclopedia of Public Choice*; C. Rowley y F. Schneider (editores). Kluwer Academic Publishers, en imprenta).

Para obtener copia de este documento, puede dirigirse a:

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos
Departamento de Integración y Programas Regionales
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
EE.UU.

Tel: (202) 623 3293

Fax: (202) 623 2169

También se puede obtener a través de nuestra página electrónica:

www.iadb.org/trade bajo publicaciones