

IMPACTO *fiscal* en la integración económica



SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA



IMPACTO *fiscal*

en la integración económica

▶ Editado por
Alexis Valencia, SG/CAN
Alberto Barreix, BID/INT
Luis Villela, BID/INT

Editado por Alexis Valencia, SG/CAN,
Alberto Barreix Luiz Villela, BID/INTAL

Diseño y Diagramación: Equis Design
Fecha de Edición: Junio, 2003
ISBN: 9972-787-07-9
Depósito Legal: 150122 2003-2979

Secretaría General de la Comunidad Andina
Paseo de la República 3895, Lima 27 - PERU
Teléfonos: (511) 411 14 00
Fax: (511) 221 33 29
Web: www.comunidadandina.org

INDICE

TALLER TECNICO: IMPACTO FISCAL DE LA INTEGRACION ECONOMICA

- ▶ Efectos fiscales de la política de comercio fiscal.
Joaquín Vial, Universidad de Chile y Columbia University.
- ▶ Impacto fiscal para los países andinos del ALCA.
Secretaría General de la Comunidad Andina.
- ▶ Aspectos de los sistemas tributarios en los países andinos que preocupan a inversionistas extranjeros.
Baker & McKenzie, Carmela Hernández y Adrián Rodríguez - Consultores.
- ▶ "La descentralización, la estabilidad macroeconómica y la integración económica regional: Enlaces de política y mecanismos de transmisión".
Eduardo Wiesner - Consultor.
- ▶ Regímenes tributarios especiales en la región andina: Implicancias de políticas de comercio y tributarias para la integración regional.
Peter D. Byrne, Profesor Adjunto de Derecho, Universidad de Georgetown.
- ▶ "La armonización tributaria de los impuestos indirectos en los países de la Comunidad Andina" [Resumen ejecutivo].
Luis Arias y Mauricio Plaza - Consultores.

IMPACTO FISCAL DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Introducción de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Como resultado de la experiencia de las décadas de 1980 y 1990, los estamentos políticos y la sociedad en general de la región latinoamericana han adquirido una mayor conciencia sobre la importancia de preservar un relativo equilibrio macroeconómico, como una condición necesaria – aunque ciertamente no suficiente –, para encauzar a los países en una senda de desarrollo.

En los esfuerzos por fortalecer su equilibrio macroeconómico, los gobiernos centran hoy su atención en la política fiscal debido a que la política monetaria se vuelve cada vez más autónoma en virtud de las reformas legales que han privilegiado el objetivo del control de la inflación para los Bancos Centrales; y, a que el margen de maniobra de la política cambiaria se ha reducido por la dolarización de algunas de las economías y la libre movilidad de los capitales.

Esto hace que la política fiscal sea objeto de un escrutinio constante y ha motivado cambios institucionales para tratar de garantizar un manejo prudente y previsible. En la Comunidad Andina, todos los países tienen reglas macrofiscales nacionales (salvo Bolivia) y además están vigentes metas comunitarias que imponen límites al déficit fiscal y al endeudamiento público.

Pero aun así, la política fiscal en nuestros países es muy susceptible a los choques internos y externos. Los ingresos tributarios son, por lo general, bajos frente a las necesidades de inversión y de gasto público; además, son fuertemente dependientes de impuestos indirectos.

En este escenario, los procesos de integración imponen costos fiscales que pueden agravar una ya delicada situación. Los sacrificios fiscales derivados de un proceso de liberalización comercial, pueden llegar a ser significativos, especialmente si éste tiene un amplio alcance, como en el caso del ALCA. En este libro se toca la experiencia de Chile a este respecto y se presenta, para el caso de la Comunidad Andina, una primera aproximación acerca del impacto fiscal que tendría la zona de libre comercio hemisférica.

Pero es común olvidarse que, con la integración comercial y económica no sólo disminuyen los ingresos arancelarios, que muchas veces deben ser compensados con incrementos en otros impuestos, sino que además se generan mayores egresos fiscales para: i) apoyar a algunos sectores para que puedan competir con éxito en un escenario más exigente; y ii) afrontar los costos de reconversión de ramas enteras que en el nuevo entorno no son viables.

Este último es un punto que, lamentablemente, no se aborda directamente en las negociaciones comerciales internacionales y sin lugar a dudas debería merecer particular atención, pues no se trata únicamente de abrir mercados sino además estar en condiciones de aprovechar plenamente las nuevas oportunidades que se generan. De lo contrario, los beneficios derivados, para un país en vías de desarrollo, pueden ser inexistentes o magros.

Visto desde otro ángulo, una débil posición fiscal podría convertirse en un obstáculo real para llevar adelante un proceso de integración económica que, como se ha visto, puede traer consigo algunos sacrificios y presiones para el erario público.

No obstante, un proceso de integración como el de la Comunidad Andina podría ofrecer más de un medio para fortalecer la posición fiscal de los países.

Una disciplina comunitaria en este campo, con el establecimiento de límites para el déficit y endeudamiento público, que cuente con mecanismos de seguimiento transparentes, tiene el efecto de reforzar la credibilidad de los programas económicos nacionales. En otras condiciones, el problema de la poca credibilidad de los agentes económicos en las políticas de mediano y largo plazo en la esfera económica, sólo puede remontarse, muy gradualmente con el paso de los años, conforme el país va demostrando el cumplimiento de metas y objetivos de política económica. Lo más grave sería que, por falta de credibilidad, muchos programas económicos fracasen¹.

La credibilidad en las metas y mecanismos comunitarios debe derivarse del hecho que no sólo el seguimiento de la evolución económica y en particular de los resultados económicos está siendo realizada regularmente de una manera idónea, con información oficial precisa, sino que además el proceso de integración puede apoyar, cuando el caso lo amerite, a un país que esté atravesando problemas económicos de manera oportuna y eficaz y a la vez influir para contener posibles desvíos.

El apoyo del esquema de integración a los países miembros de la Comunidad Andina, está legitimado en varias disposiciones del propio Acuerdo de Cartagena. Más aún, el Consejo Asesor, integrado por los Ministros de Economía, Gobernadores de Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica, asumieron en mayo de 1999 el principio de que "la estabilidad de un país miembro es de interés comunitario"². Dentro del Sistema Andino de Integración existen, además, dos instituciones, el FLAR y la CAF, que canalizan la cooperación financiera, habiendo este último organismo demostrado, durante la década pasada, su gran importancia para el financiamiento del sector público.

Otra manera de reforzar las finanzas públicas es a través de la armonización tributaria, que conduce a generar reglas que permitan aproximar y perfeccionar los sistemas tributarios – sin llegar a homologar tarifas necesariamente³ – y a ofrecer mayor seguridad jurídica para los agentes económicos, lo cual es fundamental para la subregión, donde una gran preocupación de cualquier inversionista, nacional o extranjero, es la prolífica producción de reformas tributarias. En este libro se presenta un estudio de la firma Consultora Baker & McKenzie, donde justamente se menciona, entre otros, esta percepción por parte de los inversionistas; en esta obra también se incluye el informe ejecutivo de un estudio de consultoría encargado por la Secretaría General sobre los alcances que tendría un proceso de armonización de impuestos indirectos⁴.

1 Schiff M y Winters A en su obra *Regional Integration and Development* (BID, Oxford 2003) analizan la integración como una ayuda a la credibilidad (v. pág 107)

2 Numeral 3, de la Declaración del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de 24 de mayo de 1999, al Consejo Presidencial con ocasión de la XI Cumbre Presidencial.

3 La carga tributaria es resultado del consenso de la sociedad.

4 El proceso de negociaciones intergubernamentales sobre este tema se inició en abril de 2003 y debería extenderse a lo largo del segundo semestre de este año.

Como se ha podido apreciar en esta breve introducción, el tema del impacto fiscal en los procesos de integración económica debe ser estudiado desde varios ángulos, para poder formular un análisis equilibrado y diseñar una estrategia destinada a fortalecer las finanzas públicas.

La Secretaría General de la Comunidad Andina espera que el presente libro, que se publica gracias al auspicio del BID, fomente la discusión académica sobre este tema y permita difundir los documentos de trabajo del taller que se realizó en nuestra sede durante el mes de marzo de 2003, que asimismo fue organizado y financiado por el BID, a quien manifestamos nuestro público reconocimiento por su colaboración en esta materia.

Lima, abril 2003

Esta publicación es una contribución de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (SG) y el BID a la consolidación del proceso de coordinación macroeconómica de los países miembros de la CAN, reconociendo que la armonización de las estructuras tributarias será cada vez más necesaria cuanto mayor sea la integración económica. En particular, se trata de resolver el conflicto potencial entre una mayor actividad económica transnacional y la tributación como último bastión de la soberanía. Es por ello que el BID y la Secretaría General (SG) están desarrollando importantes esfuerzos de coordinación de política tributaria. La SG ha actualizado, y actualmente se encuentra próximo a aprobación por los países miembros, la normativa comunitaria en tributación internacional. A su vez, el BID está realizando un conjunto de seminarios sobre los impactos de la liberalización comercial y financiera y la integración en las estructuras tributarias domésticas en cada uno de los procesos regionales de integración de América Latina y el Caribe así como viene desarrollando una serie de estudios en el tema.

Este libro contiene seis artículos presentados en el seminario realizado en marzo de 2003 en Lima, y que relacionan a la integración con la descentralización, la sustitución de ingresos fiscales y la compensación de sectores afectados, los sistemas de incentivos y los acuerdos multilaterales, la localización de inversiones y la tributación internacional así como la armonización de la imposición indirecta.

Del análisis de la experiencia de integración regional de una economía fiscalmente disciplinada y con un proceso de liberalización comercial y financiera maduros: Chile a principios de los noventa; Joaquín Vial, establece una serie de recomendaciones para la sustitución de ingresos fiscales mediante una reforma tributaria fiscalmente neutra. Adicionalmente, describe el proceso de economía política para lograr el consenso político necesario, incluyendo las compensaciones (fiscales) a los sectores afectados por la rebaja de protección efectiva. También se presenta un documento de trabajo elaborado por la SG en el cual se ensaya un primer ejercicio de lo que podría significar el impacto fiscal que podría derivarse del ALCA para los países andinos.

Eduardo Wiesner examina y ofrece un marco conceptual de principios que podrían hacer la descentralización más efectiva y que a su vez redunde en un mejor proceso de integración económica nacional y regional. En este documento se analiza y evalúa los procesos de descentralización y de integración subregional en siete países latinoamericanos, bajo la premisa que un proceso de descentralización dentro de un país puede ser entendido como a uno de apertura y "liberalización", y que, en forma similar, un proceso de apertura comercial y de integración económica regional puede ser comprendido como un esquema de descentralización en un espacio territorial más amplio.

Peter Byrne discute sobre los impactos de los incentivos tributarios en la promoción del desarrollo económico y en la inversión extranjera directa. Posteriormente, presenta las obligaciones impuestas a los países miembros de la OMC en el área de subvenciones, así como las potenciales sanciones por haber utilizado subvenciones prohibidas o recurribles. Finalmente, el documento incluye un análisis breve de los actuales incentivos tributarios en la región andina.

Desde la perspectiva del sector privado Baker and McKenzie, reputada firma de asesores tributarios internacionales, presenta aquellos aspectos, derivados de su experiencia adquirida con empresas extranjeras con actividades en la subregión, que inciden negativamente en las decisiones de inversión. De manera particular, enfoca las situaciones que generan un incremento desproporcionado de su carga fiscal efectiva, y sobre todo en la imposición a la renta. Posteriormente revisa la situación individual de los países andinos, confrontándola con cada uno de esos aspectos identificados previamente como desalentadores para la actividad económica internacional y la captación de inversiones.

Finalmente, Luis Arias y Mauricio Plaza presentan un resumen de su análisis sobre las normativas vigentes de imposición indirecta para los países miembros de la CAN y discuten las bases y presentan un proyecto para su armonización. Esta propuesta se enmarca en el objetivo permanente que se requiere fortalecer y perfeccionar los sistemas tributarios nacionales. Este estudio fue patrocinado por el BID y se encuentra actualmente en proceso de análisis por el grupo de expertos nacionales bajo el auspicio de la Secretaría General para ser implementado en la subregión.

Lima, Mayo de 2003.

Alexis Valencia, SG/CAN
Alberto Barreix, BID/INTAL
Luiz Villela, BID/INTAL

IMPACTO
fiscal
en la integración
económica



EFFECTOS FISCALES
de la política de comercio fiscal

Joaquín Vial - Chile Earth Institute at Columbia University

Una de las dificultades que muchos países enfrentan cuando deciden avanzar en la profundización de sus vínculos comerciales con el resto del mundo, es 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, tal como se puede apreciar en el Cuadro 1. Ese mismo cuadro muestra una clara tendencia a la disminución de importancia relativa de los impuestos al comercio exterior en el mundo y en América Latina en particular. Esto se ha dado en un contexto en que la carga tributaria total ha tendido a permanecer estable o aumentar en América Latina y el Caribe en la última década y media, con un peso relativamente constante de los impuestos indirectos en los mercados internos.

Para efectos de este análisis se puede distinguir tres tipos de efectos de la política comercial sobre los ingresos tributarios:

1. Directo: es el que se asocia a las bajas en las tasas nominales del arancel de los productos que son objeto de reducción o eliminación de aranceles;
2. Indirecto sobre los otros impuestos que tienen como base los valores CIF más arancel de las importaciones (IVA en Chile, por ejemplo), asociado a la rebaja de la tasa del arancel.
3. Indirecto sobre los otros impuestos, como resultado de las variaciones de volumen de importaciones e ingresos asociado a la rebaja arancelaria.

Estos efectos no se dan en forma simultánea e inmediata en el tiempo. El impacto sobre los ingresos de los dos primeros es prácticamente instantáneo, si bien los procedimientos de declaración y pago de ellos pueden dar origen a rezagos importantes en el corto plazo, algo que es importante de considerar cuando el gobierno enfrenta severas restricciones de liquidez. Los efectos indirectos de origen macroeconómico se demoran más y están sujetos a un mayor grado de incertidumbre.

Las autoridades enfrentan varios desafíos en el proceso de decidir una rebaja arancelaria, independientemente de que ésta sea el resultado de una decisión de rebajar aranceles unilateralmente o en el marco de acuerdos comerciales con otros países:

1. Evaluar cuantitativamente los efectos fiscales de las medidas.
2. Decidir qué hacer respecto de la política fiscal en general: compensar pérdidas de ingresos con otros impuestos, rebajar gastos, cambiar la posición fiscal macroeconómica aceptando un mayor déficit.
3. Diseñar una estrategia legislativa y de opinión pública para llevar a buen término estas iniciativas, en el marco de la política fiscal definida.

En lo que sigue nos referiremos a estos tres aspectos, ilustrándolos con la experiencia de Chile en los últimos años. El caso de Chile es interesante por la rica variedad de experiencias acumuladas en estos años. Este país realizó una rebaja general de aranceles y una eliminación masiva de barreras no-arancelarias a mediados de los años

setenta y luego ha mantenido una economía bastante abierta al comercio exterior, uniformando el nivel de las tarifas a las importaciones al nivel del 10% a fines de los 70's, salvo algunos mecanismos de estabilización de precios internos de unos pocos productos agrícolas (trigo, azúcar, oleaginosas). Si bien en los años de la crisis de la deuda hubo alzas del nivel del arancel, llegando a niveles del orden del 26%, a fines de los 80 se había estabilizado al 15%. En el año 1991, recién instalado el nuevo gobierno elegido democráticamente, se llevó a cabo una rebaja del arancel de 15% a 11%. Posteriormente se han aprobado varios acuerdos comerciales bilaterales, entre los que se destacan aquellos con México, Canadá y MERCOSUR, y finalmente, en 1998 se legisló una rebaja general (gradual) de aranceles del 11% al 6%, con una rebaja de un punto porcentual cada año, durante 5 años. En estos momentos el país está abocado a materializar un acuerdo con la Unión Europea y se encuentra muy avanzado en las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos.

El tema de los impactos fiscales ha estado en el centro de la discusión de todos los proyectos legislados durante los años 90, entre otras cosas porque los sucesivos gobiernos han sostenido invariablemente la necesidad de preservar una presión tributaria estable, de manera que todas dichas rebajas fueron acompañadas por aumentos compensatorios en otras fuentes permanentes de ingresos.

Desde el punto de vista 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 y de la posición inicial de la economía. Un caso 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 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 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 tarifas son redundantes al inicio ("agua" en las tarifas). De hecho, en Chile la recaudación por concepto de impuestos al comercio exterior subió desde niveles del 1,7% del PIB en 1970 a tasas del orden de 3% del PIB cuando las tarifas nominales bajaron desde tasas promedio del orden de 100% a 50% a mediados de los 70's. El Cuadro 2 ilustra claramente que las rebajas arancelarias de comienzos de los 70's; en Chile prácticamente no tienen efectos fiscales, y sólo cuando las tasas se uniforman a niveles del 15-20% las rebajas sucesivas comienzan a ocasionar pérdidas de ingresos significativas. En el otro extremo tenemos el de una economía que ya es bastante abierta al comercio exterior, donde hay pocas barreras no arancelarias y donde las tarifas no tienen agua. En ésta las variaciones son marginales, por lo que las elasticidades calculadas econométricamente pueden ser aplicadas con algún grado de confianza para estimar impactos fiscales de cambios en tasas arancelarias.

Un acuerdo de Libre Comercio de cobertura regional o entre dos o más países va a combinar los dos casos extremos, en la medida que exista una diversidad significativa en el grado de apertura inicial y en las políticas comerciales de los países que conforman el pacto. Sin embargo, 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 tarifas. Ello permite suponer que los efectos fiscales de acuerdos comerciales regionales pueden ser aproximados con un grado razonable de precisión en la mayoría de los países.

1. Evaluación del costo fiscal de una rebaja marginal de aranceles

Desde una perspectiva estática simple tenemos los tres factores identificados anteriormente:

- El impacto directo de la rebaja de aranceles, cuyo efecto de primer orden es el valor de las importaciones CIF multiplicado por el cambio en la tasa arancelaria, y el de segundo orden, el cambio en el valor de las importaciones inducido por la rebaja arancelaria, multiplicado por las tasas finales del arancel. Este cálculo tiene varias complejidades (impactos diferenciados por productos si hay cambios diferenciados en las tasas del impuesto, efectos de las interacciones entre la rebaja del arancel y el nivel del PIB y su retroalimentación en el valor de las importaciones, el caso de los productos en que los agentes económicos nacionales tienen capacidad de afectar los precios, etc.), pero en una primera estimación no es necesario ahondar en grandes detalles, ya que los impactos más importantes, cuando los cambios son marginales, son los dos primeros antes mencionados. En consecuencia este cálculo resulta bastante simple y no requiere grandes insumos más allá de los datos básicos de importaciones y recaudación, más una estimación razonablemente acotada de la elasticidad precio de las importaciones, para el nivel agregado de éstas y las principales categorías (esto último en caso que haya rebajas diferenciadas de aranceles por productos).
- El impacto de la rebaja del arancel sobre la recaudación de otros impuestos indirectos (IVA y algunos impuestos específicos como aquellos que gravan las ventas de bebidas alcohólicas y productos de tabaco, por ejemplo). En muchos casos la base tributaria para estos impuestos es el valor de mercado de los productos finales, porque el impuesto se aplica incluyendo el costo del arancel. En estos casos el cálculo también es directo, aunque se requiere conocer el peso de las importaciones en el precio final, de manera de tener una estimación apropiada. Una división útil puede ser aquella en que se distinguen tres tipos de bienes: nacionales, exportables e importables. En el caso de los exportables normalmente no se aplican impuestos indirectos y generalmente no pagan IVA, por ser ventas a extranjeros. En los bienes importables el efecto es simple: corresponde a la tasa del impuesto indirecto a las ventas finales aplicada sobre el valor de las importaciones multiplicado por el cambio en la tasa arancelaria (descontando efectos de segundo orden derivados de cambios en valores transados internacionalmente, aunque éstos se pueden incorporar fácilmente si se considera necesario incluirlos). Por último, en el caso de los no-transables, el impacto debiera ser menor y viene dado por los mayores costos de importación de los insumos que provienen del exterior. Si se quisiera hacer un cálculo detallado de este componente se podría recurrir a las tablas de Insumo-Producto, reconociendo que una debilidad puede ser el supuesto de coeficientes fijos en las funciones de producción sectoriales.

- El impacto indirecto derivado de los cambios en los agregados macroeconómicos que tienen lugar como consecuencia de la rebaja de las tasas arancelarias. Si las rebajas de tasas son marginales, se puede suponer con un grado importante de confianza que estos efectos son lo suficientemente pequeños como para no justificar un cálculo detallado, que posiblemente requiera de algún tipo de modelo macro-econométrico o de un CGE para obtener un número afinado.

Estos cálculos, excepto el último, tienen requerimientos bajos de información e instrumental técnico, y pueden ser realizados fácilmente por las agencias públicas especializadas (Servicio de Aduanas, Impuestos, Presupuesto, etc.). Hay dos aspectos metodológicos a tomar en cuenta para el cálculo antes mencionado y que suelen ser un poco más complejos: la incorporación de los efectos temporales de los mecanismos de declaración y pago de los impuestos indirectos y aranceles, lo que en algunos casos puede dar origen a efectos rezagados importantes; y el efecto en el tiempo de los ajustes de las variables macroeconómicas ante el cambio en las tasas arancelarias. En el primer caso se requiere de un conocimiento acabado de los mecanismos mencionados, lo que suele existir en las agencias recaudadoras, pero no necesariamente en los entes asesores que operan en contacto directo con los ministros que toman las decisiones. El segundo supone un conocimiento adecuado de los efectos dinámicos y los rezagos promedio en los ajustes de variables como las importaciones. Este tipo de conocimientos existe para la mayoría de los países en los círculos académicos y, especialmente, en los bancos centrales, que los usan habitualmente en sus escenarios para las discusiones de política macroeconómica con el FMI. Es importante que los técnicos del Ministerio de Finanzas hagan las consultas del caso para poder contar con una estimación de los efectos fiscales en cada uno de los ejercicios presupuestarios.

Es importante recalcar que los requerimientos técnicos y de información para elaborar estos cálculos no son diferentes de los que se necesitan para efectuar las estimaciones de ingresos del Presupuesto Nacional. Una manera de verificar la existencia de dichas capacidades puede ser pedir a los equipos técnicos que identifiquen claramente las discrepancias entre las proyecciones de ingresos por impuestos al comercio exterior y las recaudaciones efectivas en ejercicios presupuestarios anteriores. En la medida que los residuos no explicados sean muy grandes ello es señal de debilidades en los sistemas de proyección de ingresos, en cuyo caso sería conveniente contar con apoyo técnico adicional.

En relación a la experiencia de Chile, la información más detallada sólo está disponible para la última rebaja de aranceles (1998). En ella se estimó que el impacto fiscal en régimen (después de 5 años) sería equivalente al 1% del PIB del año 1998 y 3,7% de las importaciones totales de bienes y servicios de ese mismo año. Si bien el proceso no ha terminado, los cambios observados en la recaudación de los impuestos al comercio exterior han coincidido con las estimaciones realizadas en esa época, como queda en evidencia en el Cuadro 3.

2. Rebaja de aranceles y política fiscal

Una vez efectuado el cálculo de las pérdidas de ingreso fiscal año a año y en régimen, las autoridades económicas y políticas deben tomar una importante decisión respecto de la dirección de la política fiscal: se debe alterar la posición fiscal como consecuen-

cia de una reforma "micro-económica", asignando una responsabilidad compensatoria a la política monetaria (explícita o implícitamente), o se definirán medidas fiscales adicionales que permitan neutralizar los efectos macro de los menores ingresos públicos provenientes de los gravámenes al comercio exterior¹?

El caso de Chile y sus dos rebajas arancelarias de los 90's es interesante 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 cuasifiscales 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 el 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. En ambos casos, la compensación aprobada fue completa.

Por otra parte, en los casos de acuerdos comerciales bilaterales que implicaban rebajas significativas de aranceles al comercio bilateral se optó por absorber los menores ingresos y ajustar la política fiscal a la nueva restricción de ingresos. El caso más importante fue el de MERCOSUR con impactos fiscales estimados que superaban los \$ 300 millones al año, una vez que se alcanzaba la situación de régimen. Si bien no hubo explicaciones formales para esta actitud diferente, había dos buenas razones para proceder de esta manera: el efecto fiscal era gradual y en algunos casos alcanzaba su situación de régimen después de 10 años o más, y por otra, la debilidad del apoyo político para la aprobación legislativa de algunos de estos acuerdos (MERCOSUR es el más claro) hacía que la introducción de impuestos compensatorios pusiese en peligro la viabilidad del proyecto de ley.

Un argumento usado con mucha frecuencia por la oposición política a los gobiernos 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 siempre 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.

¹ Excluyo del análisis el caso de países que han perdido el control de la política fiscal y están sometidos a los imperios de las disponibilidades de caja. Para ellos la primera prioridad de política debiera ser la creación de una base de apoyo que permita hacer una política fiscal con una orientación macroeconómica definida.

Como resultado de esta estrategia, la carga tributaria como porcentaje del PIB ha permanecido relativamente estable fluctuando en torno al 16% del PIB desde la plena entrada en vigencia de la reforma tributaria de 1990. La composición de dicha carga ha cambiado, con un peso estable o ligeramente mayor en el caso del IVA y los impuestos a la renta, una caída de casi un punto del PIB en la recaudación por concepto de impuestos al comercio exterior y un aumento de algo más de medio punto del PIB en impuestos indirectos que gravan "males" (gasolina y tabaco). Por lo tanto, sin afectar la carga tributaria global se ha logrado un cambio de composición que representa una importante mejora para la eficiencia en la asignación de recursos.

3. La estrategia política para la aprobación de la reforma arancelaria

Las rebajas de aranceles, ya sea por medio de actos legislativos unilaterales o como parte de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales, son proyectos de ley impopulares, caracterizados por una concentración de los costos de la rebaja en unos pocos grupos amenazados por la mayor competencia externa, y una gran dispersión de los beneficios entre toda la población. Esto no es un buen punto de partida para lograr mayorías parlamentarias para la aprobación de las leyes en sistemas democráticos, especialmente cuando existen actores legislativos susceptibles a presiones de grupos de interés.

Cuando los equipos técnicos del Gobierno deciden enfrentar este tema hay tres actores claves para la aprobación legislativa de una reforma de este tipo: el propio Ejecutivo, el Congreso Nacional y la opinión pública.

Una primera batalla en la lucha por estas reformas se da al interior del Ejecutivo, para convencer al Presidente y a su equipo político más cercano de la conveniencia de un proyecto de este tipo. Cuando se trata de acuerdos comerciales con terceros países el Ministerio de Relaciones Exteriores suele ser un aliado importante en esta tarea. En cambio aquellos ministerios sectoriales que tienen que lidiar directamente con los grupos afectados suelen ser adversarios que deben ser tomados en cuenta. Dado que ellos van a jugar un rol importante en el proceso posterior, es absolutamente esencial que una vez tomada la decisión de ir adelante con el proyecto, esos ministros sectoriales se plieguen lealmente a la iniciativa del Gobierno, para ello es esencial contar con el firme respaldo del Presidente. En esta etapa se deben definir los marcos de referencia para eventuales "compensaciones" a los sectores más afectados por la rebaja y/o los mecanismos de gradualidad que se van a aplicar para facilitar los ajustes de los perjudicados. Fijado el marco del "precio" que hay que pagar para impulsar la reforma, el Ministro de Finanzas y el Presidente deberán decidir si aún es conveniente seguir adelante con la iniciativa y presentar un proyecto de ley al Congreso.

En el caso de Chile, los mayores conflictos han sido con los productores agrícolas tradicionales en rubros como carne, leche y cereales. Aliados frecuentes han sido los sectores exportadores más dinámicos, algunos de los cuales han adquirido un peso importante en las asociaciones de agricultores (frutas, vinos). Esto se ha reflejado en que durante algunos periodos el Ministerio de Agricultura ha adoptado posiciones proteccionistas militantes, entrando en conflictos con el Ministro de Hacienda y el resto del llamado "equipo económico" (Ministro de Economía – el equivalente al Minis-

terio de Industria y/o Comercio Exterior de otros países, Banco Central). En un país presidencialista como Chile ha sido esencial el apoyo de los Presidentes a estas iniciativas y el poder que han delegado en los Ministros de Hacienda en estas materias.

Una vez adoptada la decisión de ir adelante, hay que fijar la estrategia legislativa y conseguir los apoyos parlamentarios respectivos, lo que puede variar mucho dependiendo de cada país. Chile es un caso relativamente especial dado que su Constitución limita la iniciativa del Congreso para presentar proyectos de ley en materias con impacto fiscal, así como las indicaciones parlamentarias a un proyecto presentado por el Ejecutivo cuando ellas tienen impactos fiscales. Esto es muy importante porque permite que el Gobierno fije el marco de los impactos fiscales de la acción legislativa. Sin embargo, como veremos más adelante, ello no significa que el Congreso no tenga poder para modificar ese marco mediante la extracción de concesiones durante el proceso legislativo.

En Chile el primer paso fue siempre obtener el apoyo de los partidos de la coalición de gobierno, lo que ha sido posible gracias a la importancia de la figura del Presidente y a una tradición de partidos políticos fuertes. Sin embargo, como eso no era suficiente dada la fuerte presión de los "lobbies" proteccionistas, en todos estos casos fue necesario conseguir apoyo legislativo de los partidos de oposición, lo que normalmente se logró mediante compromisos presupuestarios para apoyar sectores perjudicados en años posteriores. En todos los casos de rebajas de aranceles las negociaciones políticas fueron anteriores a la presentación del proyecto de ley, y sólo una vez firmado los compromisos respectivos con un grupo de partidos que aseguraba un despacho rápido y expedito de los proyectos de ley, se procedió al envío de los proyectos al Congreso, donde tuvieron un trámite muy breve.

Un caso distinto fue el del acuerdo de MERCOSUR, donde la oposición de los agricultores era más fuerte y existían discrepancias respecto de la conveniencia de profundizar las relaciones comerciales con esos países. El proyecto de ley fue finalmente aprobado, pero después de grandes concesiones para aumentar los programas de crédito y subsidios estatales para la agricultura y - en menor medida - a las empresas industriales medianas y pequeñas. Si bien esos compromisos fueron escalonados gradualmente en el tiempo, ellos significaron una elevada carga en años posteriores cuando el país debió hacer severos ajustes fiscales en consideración a las condiciones macroeconómicas. Intentos por "renegociar" parte de esas concesiones fueron derrotados en el Congreso.

Este tema es de singular importancia, porque es posible sostener que en el caso de la asociación de Chile con MERCOSUR el impacto fiscal mayor no fue aquel derivado de las rebajas de las tasas arancelarias, sino que fue el monto de los compromisos fiscales que se derivaron de los acuerdos políticos necesarios para lograr la aprobación del proyecto en el Congreso Nacional. Si bien ellos no pusieron en peligro el logro de las metas macroeconómicas de los presupuestos posteriores, sí rigidizaron componentes del gasto de dudosa eficiencia, haciendo más costosos los ajustes presupuestarios.

En los casos de rebajas arancelarias generales la opinión pública jugó un rol pasivo y el debate estuvo dominado por las opiniones de especialistas y grupos de interés. Sin embargo, el hecho de que ambos proyectos de ley - el de 1991 y el de 1998 - hayan sido presentados como parte de una estrategia para enfrentar riesgos derivados de la

situación internacional ciertamente ayudó a lograr un clima favorable a la aprobación de los proyectos. En 1991 el debate se dio en el contexto de una fuerte preocupación pública por la apreciación cambiaria inducida por las entradas de capitales y fue parte de un paquete que incluía la introducción del encaje a los créditos externos. La rebaja de aranceles fue presentada como una medida destinada a rebajar los costos de producción e inversión en un contexto de apreciación cambiaria y que debía ayudar a desviar hacia el exterior parte de la oferta de divisas que provenía de la cuenta de capitales. En 1998 el debate se dio en el contexto de la crisis de los países asiáticos y fue asociado a la necesidad de dar una señal clara de compromiso con la integración internacional de la economía, en momentos que los capitales extranjeros estaban abandonando masivamente a los países en desarrollo. Este proyecto fue parte de una serie de medidas destinadas a confirmar que Chile seguía siendo un país confiable para invertir, entre las que cabe mencionar ajustes monetarios, presupuestos fiscales restrictivos y mayor flexibilidad cambiaria.

En los acuerdos comerciales bilaterales la opinión pública jugó un rol más activo, especialmente en aquel con MERCOSUR, lo que dio origen a un amplio debate por los medios de comunicación y presentaciones de numerosas opiniones y estudios de especialistas durante el debate en el Congreso Nacional. Al convertirse este proyecto en un foco de debate de primera importancia política, subió la percepción de los costos políticos de un fracaso, lo que fue importante al momento de negociar las compensaciones a los grupos perjudicados.

4. Comentarios finales

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, por lo que cualquier rebaja de aranceles, ya sea en el marco de acuerdos de libre comercio, o unilaterales, deben hacer un cálculo cuidadoso de esos impactos. Dado que se producen pérdidas permanentes de ingreso, se debe buscar articular un conjunto de medidas legislativas cuyo impacto fiscal sea consistente con las metas fiscales 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 ha estado presente en el caso de Chile desde los 80's en adelante.

Finalmente, se debe articular una estrategia legislativa que asegure que una vez enviado, el proyecto de ley sea aprobado en el Congreso, ojalá en un trámite expedito y rápido, sin sobrepasar los marcos financieros que se definan al comienzo del proceso. Todos estos procesos se ven enormemente facilitados si el Gobierno toma esta iniciativa en un contexto en que no enfrenta restricciones de liquidez asfixiantes y dispone por ende de algunos márgenes de maniobra para facilitar los ajustes requeridos.

Por último cabe mencionar que la oportunidad del envío del proyecto de ley es crítica, ya que es importante asegurar el respaldo político para proyectos de ley que siendo beneficiosos son generalmente percibidos como de elevado costo político.

CUADRO 1

IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

	% PBI			% Ingresos Totales		
	1985	1995	1999	1985	1995	1999
Argentina	2.29	0.73		14.7%	5.2%	
Bahamas	13.84	12.24		59.6%	56.1%	
Bolivia	1.67	1.09	0.99	20.8%	5.9%	5.0%
Brasil	0.62			2.3%		
Chile	3.06	2.07	1.56	10.8%	9.3%	6.9%
Colombia	1.97	1.04	0.90	16.3%	9.2%	7.3%
Costa Rica	4.38	3.06	1.19	21.1%	14.9%	5.7%
Rep. Dominicana	3.69	5.87		33.5%	36.3%	
México	0.65	0.61		4.3%	4.0%	
Nicaragua	2.56	5.25		6.8%	15.6%	
Perú	3.26	1.75	1.59	21.8%	10.3%	9.5%
Uruguay	2.78	0.98	0.99	12.2%	3.5%	3.5%
Venezuela	3.86	1.50	1.89	13.7%	9.2%	9.7%
Australia	1.36	0.75		5.1%	3.1%	
Austria	0.48	0.01	0.01	1.4%	0.0%	0.0%
Canadá	0.89	0.37		4.7%	1.8%	
Francia	0.01	0.00		0.0%	0.0%	
Israel	2.18	0.34	0.30	3.8%	0.8%	0.7%
Italia	0.01	0.00	0.00	0.0%	0.0%	0.0%
España	1.29	0.00		4.7%	0.0%	
Suecia	0.23	0.27	0.03	0.5%	0.7%	0.1%
Estados Unidos	0.30	0.27	0.22	1.6%	1.4%	1.0%

FUENTE IMF: Government Financial Statistics.

TASAS ARANCELARIAS E IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR

	Tasa arancelaria nominal		Impuestos al Comercio Exterior			Tasa arancelaria nominal		Impuestos al Comercio Exterior	
			% Importaciones	% PIB				% Importaciones	% PIB
1975	49.0%		13.9%	2.9%	1990	15.0%		9.0%	2.2%
1976	36.0%		15.2%	2.3%	1991	11.0%		7.8%	2.1%
1977	22.0%		13.1%	2.4%	1992	11.0%		8.3%	2.0%
1978	15.0%		10.1%	2.0%	1993	11.0%		8.6%	2.1%
1979	11.0%		7.2%	1.5%	1994	11.0%		6.4%	1.8%
1980	10.0%		7.5%	1.4%	1995	11.0%		7.6%	1.9%
1981	10.0%		8.6%	1.7%	1996	11.0%		7.8%	2.0%
1982	10.0%		6.7%	1.1%	1997	11.0%		7.1%	1.8%
1983	18.0%		11.3%	1.7%	1998	11.0%		6.7%	1.7%
1984	25.0%		15.5%	2.8%	1999	10.0%		6.6%	1.4%
1985	26.0%		17.1%	3.2%	2000	9.0%		5.5%	1.4%
1986	20.0%		n.d.	n.d.	2001	8.0%		4.5%	1.2%
1987	20.0%		n.d.	n.d.	2002	7.0%		n.d.	n.d.
1988	15.0%		8.8%	1.7%	2003	6.0%		n.d.	n.d.
1989	15.0%		8.6%	2.0%					

FUENTES: 1975 - 86: Patricio Meller: "Trade Opening of the Chilean Economy: Policy Lessons" en A. Canitrot y S. Junco eds: *Macroeconomic Conditions and Trade Liberalization*. BID e Instituto Torcuato di Tella. Johns Hopkins University Press, Washington DC, 1993.

1988 - 2003: construido sobre la base de cifras oficiales del Banco Central (PIB nominal, Importaciones y tipo de cambio) y de Dirección de Presupuestos.

CHILE - EFECTOS FISCALES DE LA REBAJA DE ARANCELES DE 1998

	Tasa de Arancel	Cambio Anual	Costo fiscal estimado % PIB 98	% IMPS. 98	Cambios efectivos c.r. 98 % PIB	% IMPS.
1998	11.0%					
1999	10.0%	-1.0%	0.17%	0.59%	-0.24%	-0.11%
2000	9.0%	-1.0%	0.38%	1.27%	-0.32%	-1.20%
2001	8.0%	-1.0%	0.60%	2.02%	-0.47%	-2.19%
2002	7.0%	-1.0%	0.82%	2.78%	n.d.	n.d.
2003	6.0%	-1.0%	1.09%	3.70%	n.d.	n.d.

FUENTE: Calculado sobre la base de datos del Informe Financiero del Proyecto de Ley. I.F. 35, 11.08.98 Dir. Presupuestos.

IMPACTO
fiscal

en la integración
económica



IMPACTO FISCAL
para los países andinos
del ALCA

Secretaría General de la Comunidad Andina

CONTENIDO

El impacto fiscal para los países andinos del ALCA

Economías abiertas y menos abiertas

El proceso de apertura y la estructura tributaria

Tendencias de los efectos fiscales por una mayor apertura

Conclusiones

Gráficos

No. 1 Indicador de Apertura $(X + M)/\text{PIB} \%$

No. 2 Indicador de Apertura RM $(X+M)/\text{PIB} \%$

No. 3 Indicador de Apertura Intra $(X + M)/\text{PIB} \%$

No. 4 Índice de cobertura $(X \text{ fob}/ M \text{ cif}) \%$

No. 5 Participación bienes consumo final en M totales (%)

No. 6 Tasa Recaudo $(D. Ar - \text{Gob Centr} -/ M \text{ cif}) \%$

No. 7 Renta Externa/Ingresos Totales del Gob Crn (%)

Cuadros

No. 1 Promedios arancelarios (simples)

No. 2 Recaudaciones arancelarias y arancel efectivo

No. 3 Derechos arancelarios/Ingresos totales Gob. Central-%

No. 4 Evolución de las Tarifas del IVA en la CAN

No. 5 Origen de las importaciones de la Comunidad Andina (%) basado en los valores CIF de 2001

No. 6 Impacto del ALCA en las recaudaciones arancelarias

No. 7 Elasticidad de las Importaciones de la CAN

No. 8 Recaudaciones IVA Externo, promedio 2000-2001

Anexos

No. 1 CAN: Índices de Apertura Comercial

No. 2 Matriz Bilateral de Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica y del Artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980

No. 3 Metodología utilizada

1. La liberalización comercial de los países andinos, al igual que la mayoría de los países de la región comenzó a mediados o finales de la década de 1980 y se acentuó en la década siguiente. Primero como un proceso de reducción de las tasas arancelarias y luego con búsqueda y consolidación de mercados que implicó una proliferación de acuerdos comerciales (preferencias arancelarias y libre mercado). A nivel andino se configuró una zona de libre comercio en 1992-1993.

2. El presente documento busca dar una visión de lo que ha significado la apertura comercial desde el punto de vista tributario y de equilibrio de las cuentas externas, con el objeto de señalar tendencias que podrían presentarse con más fuerza en la consolidación del proyecto del ALCA.

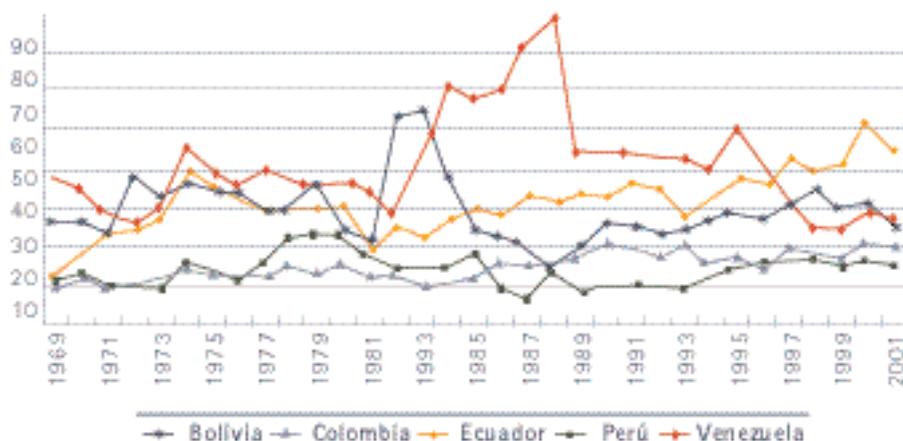
Economías abiertas y menos abiertas.-

3. La subregión andina ha sido, en su conjunto, bastante abierta desde el punto de vista comercial, tal como se puede apreciar en el Gráfico No. 1, que refleja como indicador la sumatoria del valor del comercio exterior de bienes en función del PIB.

4. Destacan los casos de Venezuela y Ecuador como los más abiertos. Estos países disponen de exportaciones petroleras que tienen un peso preponderante tanto en sus exportaciones totales como en los ingresos fiscales, siendo el impacto de este factor mucho mayor en el primer país nombrado lo cual se traduce en una alta volatilidad del indicador para ese país según se comprueba en el gráfico.

GRAFICO No. 1

INDICADOR DE APERTURA $[X+M]/PIB$ %



5. Ecuador, que había venido desde principios de la década de 1980 incrementando de manera casi sistemática su grado de apertura, supera a Venezuela en este indicador en los últimos años. De hecho, entre la década de 1970 y la década de 1990, el indicador se incrementó en 7 puntos del PIB (y más de 14 puntos si se compara el promedio de los años de 1970 con el último lustro) (V. Anexo No. 1).

6. El otro país andino que también experimentó un incremento del grado de apertura comercial, entre la década de 1970 y la década de 1990, ha sido Colombia (más de 5 puntos del PIB). Bolivia y Perú, tal como se puede constatar en el gráfico, están a finales de la década pasada en niveles muy similares a los que registraban en la década de 1970.

7. Sin embargo, la composición del indicador sí se modifica sustancialmente en el caso boliviano. En efecto, si en la década de 1970 el grado de apertura (42% PIB) estaba explicado mayoritariamente por las exportaciones (55%), en la última década tienen mayor peso las importaciones (60%). Más aún, la caída de la participación de las exportaciones en el PIB no es sustancialmente mayor gracias al dinamismo demostrado por el mercado andino, que en el lapso señalado pasó de representar menos del 1% del PIB al 4% del PIB, mientras que las exportaciones al resto del mundo descendieron casi 9 puntos del PIB (22.4 al 13.6%).

8. Perú es un caso similar al anterior, aunque en menor escala. Aquí también la participación de las exportaciones en el indicador (24%) pasó de 51% al 45% en el mismo período.

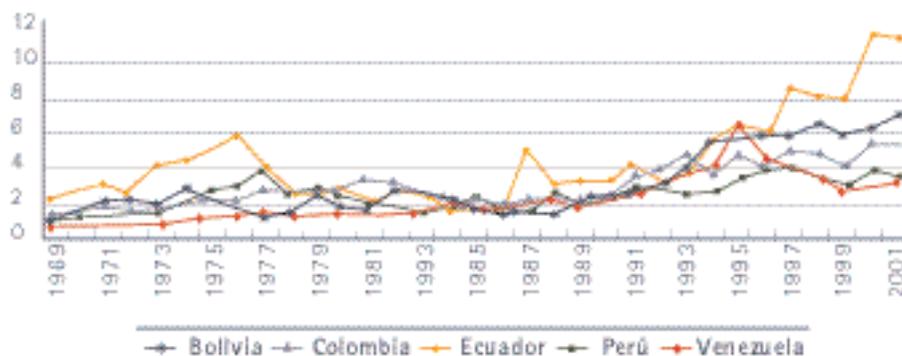
GRAFICO N. 2

INDICADOR DE APERTURA RM (X+M)/PIB %



GRÁFICO No. 3

INDICADOR DE APERTURA INTRA (X+M)/PIB %

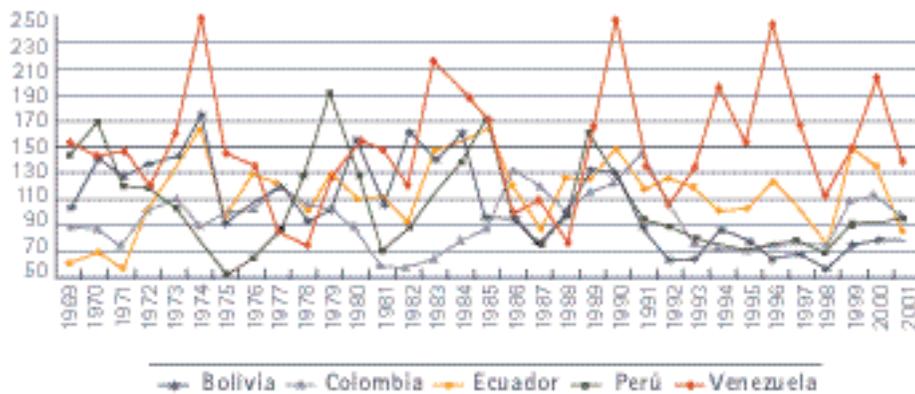


9. Al comparar el proceso de apertura comercial al interior de la subregión y con el resto del mundo (v. Gráficos No. 2 y 3), es evidente el mayor dinamismo del crecimiento del comercio intracomunitario en la última década.

10. Esto ha determinado que el comercio con el resto del mundo haya reducido su importancia relativa drásticamente; para Bolivia, Colombia y Ecuador el comercio con sus socios andinos representó, en la última década, el 17, 18 y 20% respectivamente; y, para Perú y Venezuela significó el 14 y 8%, en su orden. Esto debe ser contrastado con la década de 1970, cuando Venezuela apenas comerciaba el 1.5% con sus socios andinos, Bolivia el 3% y Colombia, Ecuador y Perú entre el 8 y el 9%.

GRÁFICO No. 4

INDICE DE COBERTURA (X FOB / M CIF) %



11. La tendencia y el cambio en la composición en la apertura de las economías andinas, ha tenido sus consecuencias sobre la balanza comercial que se expresan en el Gráfico No. 4: Bolivia, Colombia y Perú han pasado, en promedio, desde la década de 1970 a la década de 1990, de un superávit a un déficit.

12. El cambio más importante fue para Bolivia que de un nivel de cobertura (X / M) de 125% bajó a 77%; en los otros dos los cambios fueron menores, en Colombia de un equilibrio al 92% y en Perú del 110 al 85%. En los tres casos llama la atención la recurrencia y persistencia de balanzas deficitarias a lo largo de la década anterior.

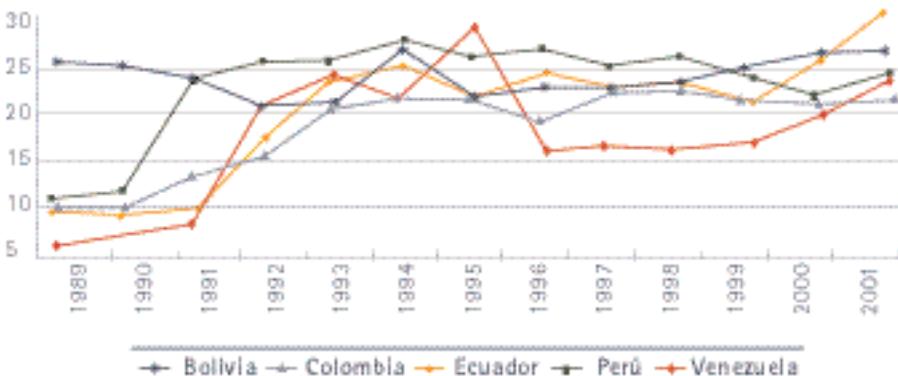
Por su parte Ecuador y Venezuela mantienen, en promedio, balanzas comerciales positivas para los indicados períodos, gracias a las exportaciones petroleras.

13. A nivel intracomunitario, el proceso de mayor apertura comercial y que ha sido particularmente intenso en la última década, acentuó la tendencia deficitaria para Perú (desde 1986) y generó una tendencia similar para Ecuador (desde 1994).

14. Pero además, el proceso de apertura comercial trae consigo un cambio en la composición de las importaciones, en donde los bienes de consumo final crecen muy rápidamente. Esto se refleja muy claramente en el gráfico que sigue en los primeros años de la década pasada, precisamente cuando ocurre la reducción sustancial de los aranceles nominales (v. Cuadro 1). Nótese que para Bolivia no se aprecia ningún crecimiento relativo, en virtud que el proceso de liberalización de ese país comenzó en 1985. El mayor peso de las importaciones de bienes finales incide positivamente en las recaudaciones arancelarias¹.

GRÁFICO N.º 5

PARTICIPACIÓN BIENES CONSUMO FINAL EN M TOTALES (%)



¹ Normalmente los bienes de consumo finales tienen un arancel más alto que las materias primas y los bienes de capital.

El proceso de apertura y la estructura tributaria.

15. La apertura comercial, como ya se indicó, significó una reducción sustancial de los aranceles nominales desde mediados de 1980 (v. Cuadro 1) y el levantamiento de prohibiciones o restricciones cuantitativas.

CUADRO 1

PROMEDIOS ARANCELARIOS (SIMPLES)

	1985	1988	1991	1994	2002
Bolivia	22.7	16.6	9.2	9.7	9.3
Colombia	46.5	48.3	16.4	11.3	11.7
Ecuador	58.7	44.5	16.6	11.0	11.4
Perú	64.4	70.5	16.2	15.6	10.6
Venezuela	31.6	42.2	15.1	11.3	12.1

Fuente: 1985-1994, "Traditional Market Access Issues in RTAs: An Unfinished Agenda in the Americas", Esteve deoidal Antonio, BID, abril 2002; 2002 SBCAN.

16. No es objeto de este estudio hacer una revisión del proceso de reducción arancelaria o de la situación actual en este campo o de sus perspectivas,² sino demostrar los efectos que ha tenido en las cuentas fiscales, pero debe entenderse que este proceso de alguna manera debió haber llegado a su fin con la aprobación del Arancel Externo Común en 1994 (entró en vigencia en 1995)³ que lo aplican plenamente Colombia, Ecuador y Venezuela, aunque por vía de mecanismos como la nómina de bienes no producidos y tratos especiales, se puede afirmar que los países muy lentamente han seguido reduciendo aranceles en casos puntuales.

17. Ecuador es un caso especial, pues debido al severo deterioro de sus finanzas públicas, tuvo que recurrir, entre otras medidas, a incrementar las tarifas arancelarias durante el período marzo de 1997 a febrero del 2001⁴ dejando prácticamente al margen el Arancel Externo Común.

² Para ello el lector puede remitirse a los documentos de la Secretaría General Nos. SG/dt 153 y SG/dt 143 Bases de Propuesta para el AEC de la Comunidad Andina y Escenario para un AEC, de abril y enero de 2002, respectivamente.

³ Bolivia es parte del mecanismo pero se le autorizó a mantener un arancel especial (5 y 10%). En la actualidad (junio 2002) la Comunidad Andina está trabajando activamente para diseñar un nuevo arancel hasta octubre/2002.

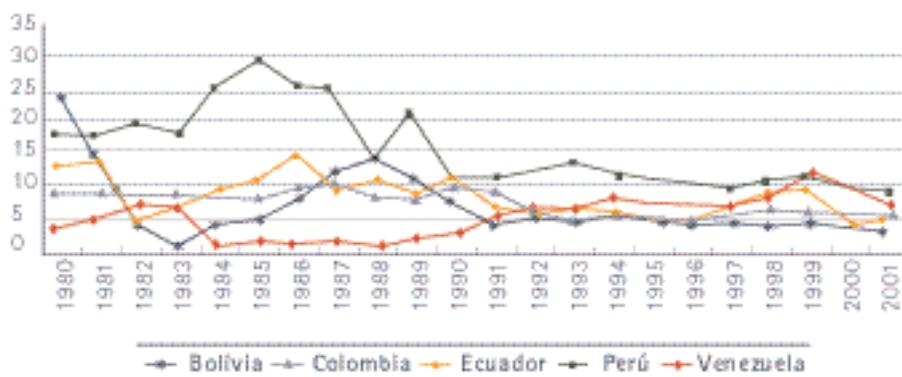
⁴ En marzo de 1997 aplicó recargos arancelarios (salvaguardias) que iban desde el 2 al 10% a todo el universo arancelario, y que debían regir solamente hasta diciembre de dicho año, pero que sin embargo se extendieron hasta marzo de 1998. En esta última fecha se expidió un nuevo arancel que incorporó en sí mismo las salvaguardias y que se mantuvo vigente durante dicho año. En febrero/99 (D.609) nuevamente se separó del arancel las salvaguardias, las cuales finalmente comienzan a ser desmontadas en diciembre del año 2000 siendo eliminadas totalmente en feb/2001. Los ingresos arancelarios también se incrementaron sustancialmente en el año 1998, y en menor medida los años 1997 - 1999 porque el gobierno aplicó fuertes tarifas a la importación de combustibles. Estos cambios en las tarifas arancelarias generaron, a consecuencia de la zona de libre comercio con sus socios andinos, un mayor margen de preferencia para estos últimos desde marzo de 1998 a febrero de 2001.

18. Perú ha modificado su arancel nacional en varias oportunidades en los últimos dos años con el objeto básicamente de reducirlo⁵. Bolivia siguió la misma tendencia pero en menor escala⁶.

19. Como consecuencia de este proceso y de las crecientes preferencias arancelarias que se iban formalizando (v. Anexo 2) el arancel efectivo⁷ fue cayendo para todos los países andinos a excepción de Venezuela según se puede apreciar en el siguiente gráfico. El repunte de Ecuador para el período 1997-1999 fue explicado anteriormente (v. párrafo 17).

GRAFICO N.º 8

TASA RECAUDO (D AR - GDB CENTR / M CIF) %



20. Pero la declinación del arancel efectivo no significó para ninguno de los países andinos una reducción en el valor absoluto (medido en dólares nominales) de los ingresos por derechos arancelarios (V. Cuadro 2), que más bien registraron significativos incrementos, salvo en los últimos bienios cuando, a consecuencia de una contracción de las importaciones en cuatro de los cinco países, existe una leve disminución de las recaudaciones arancelarias⁸.

⁵ En marzo de 1997 Perú redujo sus aranceles del 25 y 15% al 20 y 12%, manteniendo una estructura fuertemente concentrada en el último nivel (85% de las partidas). En abril del 2001, mediante DS 073, rompió su esquema biplano para introducir el nivel de 4% para 1538 partidas (antes 12). Luego de dos ajustes (en junio y julio/02) quedaron 1415 partidas. En marzo del 2002 con DS 047 se introdujo un nuevo nivel, del 7% para 1560 partidas que antes estaban en 12%. También debió ser motivo de un ajuste en el mes siguiente y quedaron únicamente 1248 partidas en el 7%.

⁶ En marzo del año 2000 redujo su arancel para alrededor de 404 subpartidas a 0%.

⁷ Por disponibilidad de información los cálculos se realizaron tomando en cuenta los ingresos arancelarios que aparecen en las cuentas del gobierno central. Esto puede estar subestimando en alguna medida el resultado. El arancel efectivo es el resultado de dividir los ingresos arancelarios sobre importaciones CIF.

⁸ Hay que tener en cuenta en el caso del Ecuador, que la comparación de los ingresos arancelarios del último bienio, frente al promedio del período 1995-1999, está distorsionada porque el promedio del quinquenio está afectado con salvaguardias, aranceles más altos y las tarifas variables para los combustibles, medidas que se aplicaron entre 1997-2000.

CUADRO 2

RECAUDACIONES ARANCELARIAS Y ARANCEL EFECTIVO

Período	80 - 84	85 - 89	90 - 94	95 - 99	00 - 01
Derechos Arancelarios (promedio anual) US\$ millones					
Bolivia	74.2	77.2	71.5	107.8	94.1
Colombia	498.0	456.0	638.5	973.7	859.8
Ecuador 1/	217.4	235.6	214.3	372.9	340.9
Perú	587.9	574.8	537.9	929.6	807.5
Venezuela	736.3	316.8	798.7	1,255.7	1,683.4
Importaciones CIF (promedio anual) US\$ millones					
Bolivia	640.4	688.3	1,036.6	1,841.2	1,778.3
Colombia	4,980.0	4,445.3	7,787.6	13,807.2	12,176.3
Ecuador	1,940.6	1,860.7	2,584.8	4,279.5	4,433.8
Perú	2,887.2	2,453.4	3,943.9	7,671.0	7,344.4
Venezuela	10,783.9	9,471.2	10,249.4	12,445.2	16,803.5
Tasa recaudo efectiva DAr / M (%)					
Bolivia	11.8	11.6	6.9	5.9	5.3
Colombia	10.0	10.3	8.2	7.1	7.1
Ecuador	11.2	12.7	8.4	8.7	7.7
Perú	20.4	23.4	13.6	12.1	11.0
Venezuela	6.8	3.3	7.8	10.1	10.1

1/ Incluye US\$130 millones originados en el incremento de los aranceles a los combustibles en 1998.

En los años 1997, 1999, 2000 hay un fuerte impacto por la introducción de salvaguardias generales [US\$100 millones anuales]. En 1998 rigió un arancel más alto (que incorporó las salvaguardias). Se estima que este hecho aumentó la recaudación arancelaria en más de US\$110 millones en ese año.

21. El haber podido mantener y hasta incrementar los ingresos arancelarios durante la década pasada se debió exclusivamente al gran crecimiento experimentado por las importaciones durante la década anterior, y especialmente en el primer lustro, cuando las tasas de crecimiento eran de dos dígitos. Otro factor que debe tenerse en cuenta y que ya fue señalado es el mayor peso, en la composición de las importaciones, de los bienes de consumo final.

22. Aún así, los ingresos arancelarios no han podido sostener el ritmo de crecimiento del gasto fiscal y en consecuencia han pasado de ser un impuesto fundamental, que representaba entre el 15-35% de los ingresos totales de los Gobiernos Centrales, en la década de los años de 1980 (Venezuela es la excepción), a una posición secundaria en la década siguiente.

23. Es justamente entre el último lustro de la década de 1980 y el primer lustro de la década de 1990 que se registra la mayor caída. Durante los años 1990 hay una caída menos pronunciada. En todo caso, el resultado es que en el último bienio los derechos arancelarios para todos los países han representado entre el 5 y el 10% de los ingresos totales del Gobierno Central.

CUADRO 3

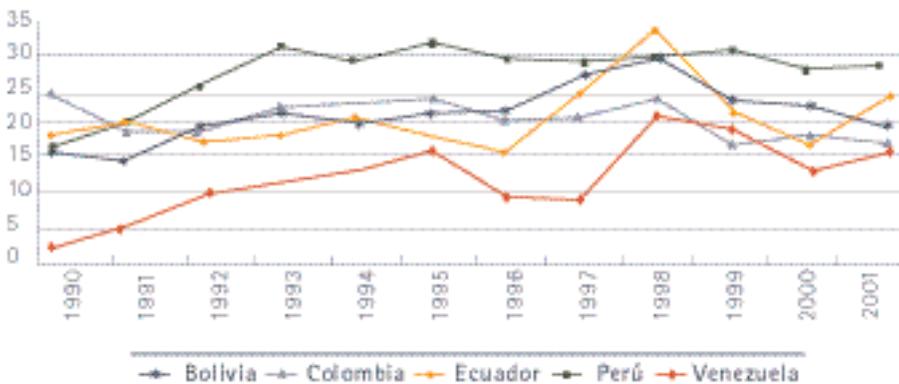
DERECHOS ARANCELARIOS/INGRESOS TOTALES GOB. CENTRAL - % -

Período	80 - 84	85 - 89	90 - 94	95 - 99	00 - 01
Bolivia	34.0	28.9	7.2	7.1	5.2
Colombia	18.9	12.4	10.4	8.4	7.4
Ecuador	15.6	16.0	10.8	12.4	7.9
Perú	18.6	18.2	11.2	10.7	10.3
Venezuela	4.3	5.5	7.6	8.0	7.2

24. Pero es interesante anotar que en general, las rentas externas⁹ no han declinado, sea en términos absolutos o relativos, en el último decenio; al contrario, algunos países como Bolivia, Perú y Venezuela registran a inicios de la década una clara tendencia al alza de estas rentas según se comprueba a continuación:

GRAFICO N.º 7

RENTA EXTERNA / INGRESOS TOTALES DEL GOB. CENTRAL (%)



25. Esta situación se explica por las profundas y frecuentes reformas tributarias que han llevado adelante los países andinos desde mediados de los años de 1980, y que han enfatizado mucho en introducir, ampliar y profundizar la aplicación del impuesto al valor agregado. Una relación de la evolución de las tarifas se presenta en el Cuadro No. 4 en la siguiente página.

26. Ello ha derivado que para todos los países el IVA se convierte, de lejos, en el principal impuesto para el financiamiento del presupuesto del gobierno. En efecto, para el año 2001 significó el 25% de los ingresos totales del gobierno central en Bolivia; entre el 32 y 35% en los casos de Colombia y Ecuador; y más del 40% en Venezuela y Perú.

⁹ La suma de los derechos arancelarios, de IVA e impuestos selectivos/suntuarios sobre las importaciones.

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS DEL IVA EN LA CAN

Año	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
1970			4, 10 ¹		
1972	5 ²				
1973	5, 10, 15, 20 ³				
1976				2, 3, 5, 7, 20, 40 ⁴	
1978			5 ⁴		
1981			5 ⁴	16 ⁷	
1983		4, 6, 8, 10, 15, 20, 35 ⁵	6 ⁵		
1985				13 ^{6a}	
1986	11, 1 ¹¹		10 ¹²	6 ^{7a}	
1988				8,5; 14,5 ¹⁴	
1989			10 ¹²	15 ¹³	
1990				17, 18; 14 ¹⁷	
1991		12 ¹⁴ , 15, 35		14; 16 ¹⁵	
1992	14,94 ²²			18 ¹⁶	
1993		12, 14 ¹⁴ , 20, 35, 45			10 ^{12a}
1994					10; 0; 10 ¹⁴
1995					12,5
1996		8, 10, 18 ¹⁵ , 20, 35, 45			16,5 ²⁰
1999		8, 10, 15 ¹⁷ , 16, 20, 35, 45		4, 18 ^{20a}	
2000		8, 10, 16 ²⁰ , 20, 35, 45	12 ^{20b}		14,5 ²
2001				18 ²²	16 ¹⁴ ; 8; 10+16
2002		2, 5, 7, 11, 16, 20, 35, 38 ²²			

Nota: se destaca en negrilla la tasa general, cuando hay varias tarifas, separando con " , " entre ellas. Cuando en un mismo año han existido más de un cambio, se hace constar las tarifas separadas con " ; " .

* Este cuadro está actualizado a diciembre del 2002

- 1 Decreto Supremo 124 R.O. de 29-07-1970. Ley de impuesto a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios. Establece la tasa del 4% a las transferencias de mercaderías, y a la prestación de algunos servicios (lavandería, telecomunicaciones, reparación de motores y maquinaria en general, arrendamiento de automóviles, arrendamiento de maquinaria y equipos, servicios de almacenamiento, servicios de Imprenta. Dicha Ley establece una tasa del 10% para la prestación de los siguientes servicios: Hoteles, restaurantes, salones de baile, salones de billar, salones de bolos, cantinas, heladerías, Clubs nocturnos, Casas y quintas de recreo, Balnearios.
- 2 D.S. No. 10330, del 30 de julio de 1972, unifica el impuesto interno a las ventas en un gravamen del 5%, vigente a partir de agosto de 1972.
- 3 DS. 11148 de 26/10/73. Vigente a partir de enero de 1974. Creada con el objetivo de proveer la coordinación de los mecanismos administrativos encargados del manejo del impuesto interno a las ventas.
- 4 Decreto Ley No. 21497, vigente a partir del 1ro. de julio de 1976. "Texto Unico del Impuesto a Bienes y Servicios". Establece el 20% como la tasa general del impuesto. Están afectas a la tasa del 40% la venta en el país y la importación de los bienes indicados en el Apéndice III. Están afectas a la tasa del 5% la venta en el país y la importación de los bienes indicados en el Apéndice IV. Están afectas a la tasa del 7% la venta en el país a nivel de fabricante y la importación de combustibles, lubricantes y otros productos similares derivados del petróleo, con excepción del turbo combustible que está afecta a la tasa de 3%. Está afecta a la tasa de 2% la venta en el país, la importación y la venta al exterior de productos mineros. Está afecta a la tasa del 3% la venta al exterior de bienes.
- 5 Mediante Decreto No. 2090, vigente a partir de enero de 1978, que contiene la Ley del Presupuesto General del Estado, se reforma la Ley y el Reglamento del Impuesto a las Transacciones Mercantiles y a la Prestación de Servicios, unificando la tarifa del impuesto a 5% tanto para las transacciones mercantiles como para la prestación de servicios, y eliminando todas las exenciones contempladas en la Ley de la materia y en Decretos y Leyes Especiales a favor de toda clase de personas o instituciones públicas o privadas, manteniendo de esta manera los principios de generalidad e igualdad de los contribuyentes ante la Ley.
- 6 Establecida según Ley No. 83 del 29 de diciembre de 1981, publicada por R.O. No. 152, del 31 de diciembre de 1981. Fue establecida con el objetivo de armonizar las leyes tributarias de acuerdo a los principios consagrados en la Constitución, también debido a que la Ley No. 124 había sufrido varios cambios durante el tiempo de su vigencia. En su art. 14 establece la tarifa del Impuesto a las Transacciones Mercantiles y a la prestación de servicios igual al 5%.
- 7 D. Leg. 190 del 15/06/1981, establece IGV con tasa del 16%.

- De. 3541/83, del 29/12/1983, vigente a partir de Abril de 1984. 4% para los productos refinados derivados del petróleo con excepción de la gasolina que se le aplica el 10%; 6% para los servicios nacionales de telegramas, télex y teléfonos; 8% para la cerveza; 10% para la mayoría de bienes y servicios gravables, 15% para los seguros gravados; 20% para las motocicletas y algunos vehículos automotores; 35% para los bienes calificados suntuarios.
- 9 Ley No. 139, que incrementa el Impuesto a las Transacciones Mercantiles (ITM) de 5% a 6%, publicada mediante R.O. 535 de 14 de julio de 1983.
- 10 Ley 24030/84 crea el Impuesto de Promoción Municipal -IPM- con la tasa del 1% adicional al IG.V. D. Legislativo 319 de 30 dic/84, aumenta la tasa del IG.V (a partir del 1º/ene/85) al 10%.
- 11 Ley 843 de 20/05/86, la tarifa nominal es 10% pero incluida en el precio.
- 12 Decreto Ley 018. "Ley de elevación de Salarios Mínimos Vitales y Elevación General de Sueldos y Salarios". En su art. 9 establece un incremento de la tarifa del Impuesto a las Transacciones Mercantiles y a la Prestación de Servicios de 6% a 10%.
- 13 Reducción del IG.V al 5%, se mantiene vigente IPM.
- 14 D. Leg. 465 de 9 mar/1998 incrementó el IG.V al 9.5%; y D. Leg. 486 del 22 ago/88 incrementó IG.V al 13.5%.
- 15 Ley 56, R.O. 341 del 22/12/89. Establece el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que grava al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercia-lización, y al valor de los servicios prestados, en la forma y en las condiciones que prevé esta Ley.
- 16 Ley 24971 de 23 dic/88, incrementó el IPM al 2% y redujo el IG.V al 13%, a partir del 1º enero 1989.
- 17 DS 052 de 20 feb/90, incrementó la tasa del IG.V al 15% (se mantuvo IPM del 2%, total 17%); la Ley 25203 de 24 de feb/90 introduce el Fondo Universitario con 1% (total 18%); DS 228/90 EF de 11 ago/90, reduce el IG.V al 11% y se mantiene IPM 2% y FU 1%, total 14%.
- 18 Ley 49 de diciembre de 1990, a partir del 1ro. de enero de 1991, la tarifa general del Impuesto sobre las Ventas es del 12%. Esta tarifa general se aplica también a los servicios de que trata el artículo 476 del Estatuto Tributario, con excepción de los señalados en los numerales 12 y 13; igualmente será aplicable la tarifa general a los bienes de que trata el artículo 474 (derivados de petróleo), a la importación de bienes indicados en el literal a) del artículo 428 del Estatuto y a los bienes señalados en las disposiciones arancelarias del Art. 469, con excepción de los ubicados en las posiciones arancelarias 22.05, 22.06, 22.07, 22.09, 87.09, 88.02 y 89.01, los cuales continúan gravados con la tarifa de 35%. Los porcentajes del 10% contemplados en los artículos 485 y 501 del Estatuto Tributario quedan sustituidos por el 12%. Los seguros tomados en el exterior para amparar riesgos de transporte, barcos, aeronaves y vehículos matriculados en Colombia así como bienes situados en el territorio nacional, estarán gravados con la tarifa del 15%.
- 19 DS 621 de 30/nov/90. Elimina el Fondo Universitario (1%) pero incrementa el IG.V a 12% mientras se mantiene IPM del 2%. Resultado neto la tasa total se mantiene inalterada. D. Leg. 656 de 9/ago/91, se incrementa el IG.V al 14%, y con el IPM del 2%, la tasa es el 16%.
- 20 Ley 1314 de 27/02/92, la tarifa nominal es 13% pero incluida en el precio.
- 21 DSE 09-PCM-92 de 29/feb/92, incrementa la tasa de IG.V al 16%, más 2% IPM, total 18%.
- 22 Ley 6/92, establece como tarifa general la tasa del 14%. Esta tarifa se aplicará a los servicios, con excepción de los excluidos por el Art. 476 del Estatuto Tributario, también se aplicará el 14% a los bienes de que tratan los artículos 466 y 474. Se aplica la tasa del 35% a los bienes del Art. 469 del Estatuto Tributario, y a los servicios referidos en el Parágrafo del Art. 476. También 35% a los bienes automotores, con excepción de los automotores indicados en el Art. 472 del Estatuto, quienes tendrán la tarifa del 20%. Se aplica la tasa del 45% a los aerodinos de uso privado, también a los bienes automotores cuyo valor en la declaración de despacho para consumo sea igual o superior a US\$ 35.000 dólares, incluyendo derechos de aduana. Con la tasa del 12% los coches, las ambulancias, celulares, mortuorios y los del Art. 471 del Estatuto Tributario.
- 23 D.L. No. 3315 de 27/dic/93 (la Ley estableció un rango del 5 al 15%, y era fijada anualmente por la Ley de Presupuesto); en un inicio se fijó en el 10% y se aplicó a partir del 1º/oct/93 a nivel de mayoristas. Es a partir del 1º/ene/94 que el tributo se extendió a minoristas.
- 24 Decreto No. 52 de 28/feb/94 suspendió la aplicación a los consumidores finales. Decreto Ley 187 de 1º/ago/94 creó el impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor.
- 25 Ley 223/95.
- 26 25/jul/96 (corregida el 27/nov/96).
- 27 Ley 488/98. A partir de noviembre de 1999 rige el 15%.
- 28 Ley 27350 creó una tasa del 4% para el arroz. Esta Ley estuvo vigente a partir del 1ro de octubre de 1999. Derogó la Ley 27168 del 20 de agosto de 1999, que establecía como la tasa global de 5% por concepto de IG.V y Promoción Municipal aplicable a la venta de arroz por parte de los productores agrarios, esta Ley estuvo vigente a partir del 1ro. de setiembre de 1999.
- 29 Ley 663/2000, del 29/12/2000; modifica a 16% la tarifa general del Impuesto Sobre las Ventas, a partir del 1ro. de enero del 2001. Tarifa del 10% para transporte aéreo de personas en el territorio nacional; también para jabones, margarinas, los aceites y bienes del art. 468-1 del Estatuto Tributario; 35% para licores; 45% para coches, ambulancias, celulares y mortuorios. El 20% vehículos para el transporte de carga, de peso bruto vehicular de 10.000 libras americanas o más (inciso tercero del artículo 469). Se mantiene la tarifa de 16% para los derivados del petróleo que antes era considerado tarifa especial (art. 474). Se mantiene la tarifa especial del 8% para las cervezas (art. 475).
- 30 Ley de Racionalización Tributaria, R.O. 318, del 15 de noviembre de 1999, establece incremento del IVA del 10% al 12%. Tasa vigente a partir del 1ro. de enero de 2000.
- 31 Ley de Reforma Parcial de 28 julio de 2000. A partir del 1º ago/2000 fija la tasa en 14.5%.
- 32 D. Leg. 918 de 26/abr/01, derogó el impuesto especial a las ventas.
- 33 Tarifas modificadas según Ley 788 del 27/12/2002.
- 34 La Ley que establece el IVA, de fecha 09 de julio del 2002 establece que la alícuota aplicable a la base imponible es del 14.5%, la norma estará vigente a partir del 1ro. de agosto de 2002. Mediante Gaceta Oficial 5.601 Extraordinario de fecha 30 de agosto de 2002, en el Artículo 62 de las Disposiciones Transitorias Finales, se establece que la alícuota impositiva general aplicable a las operaciones gravadas, desde la entrada en vigencia de esta Ley (el 1ro. de setiembre de 2002), será del 16%, hasta tanto entre en vigor la Ley de Presupuesto que establezca una alícuota distinta conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta Ley.

27. En síntesis, bien se puede afirmar que, en grandes rasgos, en la última década el proceso de apertura comercial ha traído para los países andinos un gran incremento en las importaciones y en la composición de éstas, que ha impedido (a pesar de la declinación de la tasa arancelaria efectiva) que las recaudaciones arancelarias descendieran en valores absolutos (medidas en dólares nominales). Sin embargo, sí disminuyó drásticamente el peso relativo de dichas recaudaciones en los ingresos totales de los gobiernos centrales. Esto ha sido compensado no con una mayor renta interna, sino con mayor renta externa gracias al efecto del IVA sobre las mismas importaciones.

Tendencias de los efectos fiscales por una mayor apertura.

28. La concreción del ALCA significaría la pérdida progresiva de los ingresos arancelarios que se perciben actualmente por las importaciones procedentes de los 34 países que conforman el grupo. Esta sería distribuida en el tiempo (como supuesto se puede tomar como mínimo 10 años, que es "el plazo razonable" que entiende la OMC para conformar una zona de libre comercio).

29. Para estimar la referida pérdida, debe tenerse en cuenta la estructura geográfica de las importaciones de cada uno de los países andinos, así como el hecho que entre sí está en vigencia desde 1993 una zona de libre comercio¹⁰ y que también tienen acuerdos de libre comercio con Chile y México, además de una serie de acuerdos de preferencias arancelarias con diversos países de la ALADI, por lo cual sólo una parte de su comercio exterior se vería afectada a consecuencia del ALCA.

30. A continuación se presenta, para el año 2001, la distribución geográfica de las importaciones discriminando los países con los cuales existe convenios de libre comercio.

CUADRO 5

ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES DE LA COMUNIDAD ANDINA (%) BASADO EN LOS VALORES CIF DE 2001

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
CAN	10.5	10.9	22.1	15.7	11.2
Otros países con AZLC**	45.2	4.6	4.9	5.9	7.9
EE.UU.	16.5	34.4	23.0	23.1	33.5
Canadá	1.2	2.7	2.4	2.0	2.8
Resto ALCA	0.4	9.7	11.4	15.4	10.4
Resto Mundo	28.2	37.6	38.3	37.9	34.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

** Acuerdos para conformar Zona de Libre Comercio. Para todos los países de la zona Chile y México, aunque Bolivia sólo tiene un acuerdo comercial limitado con Chile. Además, en el caso de Bolivia el rubro incluye a MERCOSUR [Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay].

¹⁰ Salvo Perú, que tiene un programa de desgravación automático que se extiende hasta el 2005 en virtud de la Decisión 414.

31. A partir del cuadro anterior bien se puede concluir que el proceso de desgravación arancelaria del ALCA que comenzaría en el 2006 tendría un efecto en las recaudaciones más bien limitado. Excluiría al comercio intracomunitario que ya está liberalizado; no atañe al comercio con el resto del mundo (asumiendo que no ocurren desvíos de comercio); y afectaría de manera muy marginal, si es que lo hace, al comercio con los países con quienes ya existen convenios para conformar una zona de libre comercio.

32. El proceso de desgravación arancelaria que se genere por el ALCA sólo incidiría directamente en la totalidad de las importaciones provenientes de EEUU y Canadá y con los países con quienes hasta la fecha no se ha suscrito convenios de complementación económica (acuerdos de preferencias arancelarias de alcance parcial); y sólo de manera parcial con los países con quienes ya se tiene este tipo de convenios.

33. A pesar de lo dicho, por cuestiones prácticas se optó por trabajar con la categoría "Resto ALCA", tal como aparece en los Cuadros 5 y 6, sin distinguir si existe o no acuerdos de complementación económica, en vista que el volumen de comercio es muy bajo de todas maneras¹¹. Para cuantificar el impacto que tendría el ALCA se partió del supuesto que esta categoría sería afectada en un 50%.

CUADRO 8

IMPACTO DEL ALCA EN LAS RECAUDACIONES ARANCELARIAS

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Importaciones que se afectarían por ALCA (% Valor 2001)					
Otros países con AZLC 10%	74.2	77.2	71.5	107.8	94.1
EE.UU. (100%)	496.0	456.0	638.5	973.7	859.8
Canadá (100%)	217.4	235.6	214.3	372.9	340.9
Resto ALCA (50%)	587.9	574.8	537.9	929.6	807.5
Total Comercio Afectado	736.3	316.8	798.7	1,255.7	1,683.4
Impacto en la recaudación arancelaria					
Arancel promedio ponderado	8.7	11.3	10.5	12.1	13.4
Impacto Ing. Aranc. US\$ millones	33.4	614.4	175.7	294.8	1,002.2
Total Ing. Arancelarios	85.1	884.4	353.7	780.5	1,604.6
Impacto % Ing. Aranc. Total	39.2	69.5	49.7	37.8	62.5
PIB (2001) US\$ millones	7,789.9	75,327.5	17,982.0	55,000.6	110,270.2
Impacto Ing. Aranc. % PIB	0.4	0.8	1.0	0.5	0.9

¹¹ Tampoco se disponía de información sobre cuánto sería el equivalente del comercio liberalizado para cada convenio (sobre el cual no afectaría ALCA).

34. Bolivia sería el país menos afectado, en vista de que sus importaciones provienen en su gran mayoría de MERCOSU, con quien ya tiene suscrito un acuerdo comercial muy amplio¹² que madurará en el 2006. Por tanto, el proceso de desgravación arancelaria del ALCA que comenzaría en dicho año, sólo incidiría en un 22% del valor total de sus importaciones. De los otros países más afectados, Colombia y Venezuela serían los más afectados, en cerca del 42% de sus importaciones; en tanto que para Ecuador y Perú, se estaría desgravando alrededor de 32% del sus importaciones totales¹³. En todos los casos el grueso del comercio involucrado corresponde a las importaciones procedentes desde EEUU.

35. Para derivar el impacto fiscal, se aplica el arancel promedio ponderado de cada país a los volúmenes de importaciones antes indicados¹⁴. El resultado es que el ALCA produciría una reducción de los ingresos arancelarios que significaría entre el 0.4 y 1% del PIB. Estas cifras, por la metodología empleada y los supuestos involucrados, deben considerarse como meramente indicativas, pero en todo caso ofrecen una idea de las magnitudes involucradas. Nótese además que el impacto se distribuiría en el plazo que se convendría para el proceso de desgravación en el ALCA.

36. Otra observación que tiene que tenerse presente es que las cifras señaladas no consideran las reducciones arancelarias paralelas que están en marcha, debido a la maduración de otros acuerdos de libre comercio en vigor, que ciertamente se completarían mucho antes que lo haga el ALCA.

37. Más allá del efecto anterior conviene analizar cuál sería, dentro de un escenario dinámico, donde exista un crecimiento moderado del valor de las importaciones, el impacto neto a nivel de las rentas externas. Esto es esencial por la experiencia de la década anterior, donde el efecto final en las rentas externas en su conjunto fue más bien positivo.

38. Para ello primero corresponde estimar cómo reaccionan las importaciones de bienes ante modificaciones en el ingreso y precio, es decir las elasticidades de las importaciones. La elasticidad ingreso nos permitiría incorporar una tasa de crecimiento de las importaciones dado una tasa de crecimiento del PIB; en tanto que la elasticidad precio trataría de determinar el posible impacto frente a un proceso de reducción arancelaria.

39. Utilizando la información disponible, para la primera relación se parte de las series de importaciones de bienes y del PIB, desde los años 1970 al 2001, en dólares nominales, y se las deflacta por el índice de precios al por mayor de la economía americana. En el segundo caso se trabajó con la misma serie de las importaciones y el arancel efectivo, pero desde el año de 1980 al 2001. La metodología se presenta en el Anexo No. 3.

¹² En julio/02, la viceministra de RREE declaró que se debería revisar el alcance del convenio, puesto que no ha beneficiado a Bolivia.

¹³ En el cálculo se excluyó el 100% de las importaciones procedentes de la CAN, el 90% de las importaciones con otros países con quienes se mantiene acuerdos de libre comercio; y el 50% del resto de las importaciones de otros países hemisféricos diferentes a EEUU o Canadá, en virtud de los múltiples acuerdos de preferencias parciales que están en vigor.

¹⁴ El arancel promedio ponderado por comercio que se utilizó en cada caso, fue calculado utilizando las importaciones globales del período 1999-2001 y el arancel vigente a finales de 2001 y sin considerar los derechos variables generados en los productos agrícolas/industriales incorporados en los sistemas de franjas de precios que tienen Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

ELASTICIDAD¹⁵ DE LAS IMPORTACIONES DE LA CAN

	Ingreso: 1970 - 2001	Precio: 1980 - 2001
Bolivia	1.68 (n.d.)	- 0.50 [n.d.]
Colombia	1.44 [1.08]	- 1.85 [-1.4]
Ecuador	1.08 [1.32]	- 0.81 [*]
Perú	1.86 [1.32]	- 1.13 [*]
Venezuela	0.49 [0.76]	* [-3.8]

[*] la ecuación no muestra un grado aceptable de ajuste.

Para fines comparativos se ha incluido en el cuadro anterior, entre paréntesis, los resultados de un ejercicio similar realizado por el Comité Tripartito¹⁶ (OEA, BID y CEPAL) y publicados en el documento FTTA.sme/inf/53 de 6 de noviembre de 2001¹⁷.

40. Según se puede apreciar hay coincidencia, entre los dos ejercicios, en que las importaciones de bienes de Colombia, Ecuador y Perú son elásticas respecto al ingreso (>1), en tanto que las de Venezuela son inelásticas. El caso de Bolivia no fue analizado en el documento del Comité Tripartito, pero según los cálculos de la Secretaría General sería elástico.

41. En lo que respecta a la elasticidad - precio (derivado de variaciones en la tasa de arancel), los resultados no son tan consistentes entre los dos ejercicios, salvo para Colombia, donde sí existiría una elasticidad negativa. Sin embargo, este rubro ha perdido relevancia porque el promedio y tope arancelario para el 2001 es una cuarta parte o menos de lo que existía a fines o comienzos de 1990 (v. Cuadro 1), y por consiguiente la reducción de éstos desde sus relativamente bajos niveles actuales, sólo puede tener un efecto limitado en el crecimiento de las importaciones, en comparación con lo ocurrido en los primeros años de 1990.

42. En todo caso, está claro que dentro de un escenario de crecimiento, la elasticidad positiva del ingreso haría que se espere un crecimiento más que proporcional de las importaciones. La excepción sería Venezuela.

43. El incremento de las importaciones, no obstante que eventualmente no generarían ingresos arancelarios, produciría importantes ingresos por IVA, siendo éstos necesariamente mayores que la pérdida de los ingresos arancelarios potenciales asociados, porque la tasa nominal del IVA en cada uno de los países andinos es, en la actualidad, sustancialmente mayor que la tasa promedio arancelaria. Igual situación ocurre con las tasas de efectivas o de recaudo. Esta brecha sólo puede ampliarse conforme se reduce la tasa arancelaria promedio¹⁸.

¹⁵ Significativos todos ellos al 95% o más de probabilidades, para las cifras calculadas por la SG.

¹⁶ Creado para apoyar las negociaciones del ALCA.

¹⁷ El referido estudio cubre un mayor período de tiempo: 1950-1997.

¹⁸ Los países andinos están inmersos en un proceso de revisión de su Arancel Externo Común, que se traducirá en una reducción de tarifas para bienes de capital y posiblemente para otros bienes.

44. En este sentido, los países que logren una mayor efectividad del IVA estarán en mejores condiciones para afrontar la reducción de los ingresos arancelarios. A juzgar por los dos últimos años, Perú tiene las mejores perspectivas según se aprecia en el cuadro que sigue, en tanto que Colombia y Venezuela tienen aparentemente un amplio espacio para incrementar la productividad de su IVA.

CUADRO 8

RECAUDACIONES IVA EXTERNO, PROMEDIO 2000-2001

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Recaudaciones % PIB	0.45	1.48	2.83	2.84	1.54
Tasa de Recaudo	6.93	9.50	9.55	17.41	10.33
Tasa legal (nominal)	14.94	15.50	12.00	18.00	14.19
Efectividad del IVA	84.85	61.43	79.58	96.73	72.75
Recaudo % PIB / Tasa legal	0.03	0.10	0.24	0.15	0.11
Memo: M CIF % PIB	22.52	16.08	27.81	13.81	14.65

[1] Tasa de Recaudo IVA externo = [Recaudo IVA Externo en US\$ / (Imp. CIF + Ingr. Arancelarios)] * 100

[2] Efectividad IVA Externo M = [Tasa de Recaudo IVA externo / Tasa nominal] * 100

[3] Efectividad IVA Interno PIB = [Recaudo IVA interno como % PBI / Tasa nominal] * 100

[4] Efectividad IVA Total PBI = [Recaudo IVA Total como % PBI / Tasa nominal] * 100

Nota: Las recaudaciones se calcularon sobre la base de las cifras que se registran en las cuentas del Gobierno Central.

Conclusiones

45. La experiencia de la liberalización comercial de los países andinos, que se puede ubicar en los finales de la década de 1980 y primeros años de la siguiente década, salvo Bolivia que comenzó más temprano, significó un notable crecimiento de las importaciones y especialmente de bienes de consumo final. Este crecimiento fue superior a aquel de las exportaciones y determinó un deterioro de las balanzas comerciales.

46. El crecimiento de las importaciones y el cambio en su composición, permitió que virtualmente no exista una reducción de los ingresos en dólares (nominales) de los derechos arancelarios, a pesar de la reducción del arancel efectivo, aunque éstos sí perdieron relevancia para el financiamiento del gobierno central, siendo reemplazados con las recaudaciones del IVA. Esto se tradujo en que las rentas externas, en su conjunto, se incrementen durante la mayor parte de la década pasada.

47. Para la mayoría de los países andinos, la excepción es Colombia, las importaciones reaccionan más que proporcionalmente a cambios en el ingreso (PIB) y menos ante cambios en los precios derivados por la reducción del arancel. La conclusión anterior basada en estudios históricos de las importaciones, se vería reforzada si se considera que reducciones graduales de los niveles actuales del arancel promedio simple o pon-

derado, que se ubican entre 9 y 13%, tendría un impacto relativamente moderado en los precios de los bienes importados¹⁹.

48. Dado que el rango de la tarifa del IVA en los países andinos va del 12% (Ecuador) hasta el 18% (Perú), lo cual es superior al arancel promedio simple o ponderado, incrementos en el valor de las importaciones, dentro de un escenario de libre comercio, se traducirá en un incremento neto de la renta externa.

49. La plena vigencia del ALCA significará una reducción de los derechos arancelarios que se viene percibiendo por las importaciones procedentes del hemisferio. No obstante tendrá un efecto más bien limitado, en virtud de que gran parte del comercio está ya sujeta a la zona de libre comercio andina, así como a otros acuerdos comerciales vigentes y que están en proceso de maduración. Se calculó que la pérdida de recaudaciones arancelarias, atribuible al ALCA, estaría en el orden de 0.4% del PIB (Bolivia) hasta 1% del PIB (Ecuador) y se distribuiría a lo largo del período de desgravación que se acuerde para el ALCA.

¹⁹ Los niveles arancelarios extremos en el caso de los países andinos, cuya reducción sí podría tener un impacto sustancial en el costo de los bienes importados, son los bienes agrícolas sujetos a las franjas de precios (derechos variables) y el sector automotor que tiene un arancel de hasta el 35%.

CAN: INDICES DE APERTURA COMERCIAL

	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú		Venezuela												
	70-79	80-89	90-99	00-09	70-79	80-89	90-99	00-09	70-79	80-89	90-99	00-09									
Apertura (x + m) / pib %																					
Mundo	42,3	39,6	30,2	41,3	22,5	23,8	28,0	30,0	38,9	39,1	46,0	53,5	24,4	23,6	23,0	26,0	45,0	61,3	48,6	36,0	
desv. est.	4,4	13,4	3,1	2,0	1,5	2,3	1,9	2,3	5,5	4,4	3,8	4,4	4,7	4,8	2,7	0,6	5,7	15,9	8,3	3,0	
Resto mundo	40,7	38,1	33,9	35,4	20,8	21,7	24,3	25,3	35,6	35,9	40,8	44,5	22,6	22,1	20,3	22,8	44,4	60,0	45,4	35,1	
desv. est.	4,1	13,0	2,1	2,2	1,2	2,5	2,1	1,8	4,9	3,9	2,3	3,1	4,3	4,6	2,2	0,3	5,5	15,6	8,0	2,8	
Intra	1,6	1,5	4,3	6,0	1,7	2,1	3,7	4,7	3,2	2,2	5,2	9,0	1,8	1,5	2,7	3,2	0,6	1,3	3,2	2,9	
desv. est.	0,5	0,4	1,5	0,6	0,5	0,4	0,7	0,6	1,0	1,0	1,9	1,6	0,8	0,4	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3	1,3	0,5
Export. (fob) x / pib %																					
Mundo	23,2	22,0	16,4	17,1	11,2	11,1	13,2	14,4	20,4	21,0	24,6	27,7	12,5	12,4	10,4	11,9	25,7	35,1	30,0	23,1	
desv. est.	3,4	9,4	2,0	0,8	1,2	2,6	2,3	2,1	5,2	2,9	2,7	4,9	4,1	3,3	1,0	0,7	5,6	7,8	6,5	3,3	
Resto mundo	22,4	21,2	13,6	13,2	10,1	10,2	11,3	11,8	18,5	19,8	22,3	24,0	11,9	11,5	9,7	11,1	25,3	34,4	27,9	21,4	
desv. est.	3,2	9,2	2,2	0,8	1,0	2,6	2,5	1,8	4,5	2,8	2,6	4,4	3,6	3,0	0,9	0,7	5,5	7,6	6,3	3,3	
Intra	0,8	0,8	2,8	3,9	1,1	0,9	1,9	2,6	1,9	1,1	2,3	3,7	0,6	0,9	0,8	0,9	0,3	0,7	2,1	1,7	
desv. est.	0,4	0,3	0,9	0,5	0,3	0,3	0,4	0,6	1,2	0,5	0,6	0,8	0,6	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,9	0,5	
Export. (cif) x / pib %																					
Mundo	19,0	17,6	21,8	24,3	11,3	12,7	14,8	15,6	18,5	17,1	21,4	25,8	11,9	11,2	12,5	14,0	19,3	26,2	18,7	15,0	
desv. est.	2,8	4,5	3,3	2,5	0,9	1,1	1,6	1,3	2,1	2,9	3,1	3,1	2,6	2,6	2,1	0,8	4,1	10,7	4,1	1,3	
Resto mundo	18,3	16,9	20,3	22,2	10,7	11,5	13,0	13,6	17,2	16,1	18,4	20,5	10,7	10,6	10,6	11,7	19,0	25,6	17,5	13,7	
desv. est.	2,6	4,3	3,9	2,5	0,8	0,9	1,3	1,2	2,0	2,4	2,1	2,5	2,2	2,6	1,7	0,7	4,0	10,5	4,0	1,2	
Intra	0,7	0,6	1,5	2,1	0,6	1,2	1,8	2,0	1,3	1,1	3,0	5,3	1,2	0,6	1,9	2,3	0,3	0,6	1,1	1,3	
desv. est.	0,3	0,2	0,6	0,1	0,2	0,4	0,4	0,2	0,3	0,7	1,4	0,9	0,8	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	
Cobertura X / M %																					
Mundo	124,6	122,7	77,5	71,1	99,1	89,0	91,6	93,1	111,6	125,3	117,8	110,1	110,3	115,0	85,4	85,5	140,3	146,5	166,7	156,4	
desv. est.	25,3	29,9	20,4	8,8	12,4	25,6	25,5	16,6	30,3	24,5	21,5	26,5	42,7	34,3	15,5	9,2	47,1	42,1	48,8	30,8	
Resto mundo	125,0	122,6	69,4	60,2	94,5	89,9	89,2	87,9	108,8	125,9	123,6	121,0	115,6	114,0	93,3	95,3	140,3	147,1	165,4	159,0	
desv. est.	24,9	31,3	22,9	7,9	12,3	25,7	26,9	17,9	29,3	24,7	23,2	34,8	38,7	34,9	16,8	11,4	46,9	42,3	50,1	34,7	
Intra	130,3	140,3	191,7	185,4	192,5	84,3	107,1	130,3	167,4	123,5	91,7	69,3	92,5	167,9	42,3	37,1	171,0	125,4	183,6	140,6	
desv. est.	99,2	52,6	27,6	18,6	44,5	42,1	26,7	35,5	123,5	61,2	38,0	7,8	154,1	86,3	9,7	4,9	98,5	43,7	52,5	54,1	

MATRIZ BILATERAL DE ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL DE COMPLEMENTACION ECONOMICA Y DEL ARTICULO 25 DEL TRATADO DE MONTEVIDEO DE 1980 (incluye tipo de acuerdo, alcance, fecha y No. de partidas negociadas)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Argentina	AAP.CE/36 ZLC en 2007 17/12/96	AAP.CE/48* AS 1248	AAP.CE/48* AS 1186	AAP.CE/48* AS 1076	AAP.CE/48* AS 980
Brasil	AAP.CE/36 ZLC en 2007	AAP.CE/39 AS 1480	AAP.CE/39 AS 1314	AAP.CE/39** AS 1371	AAP.CE/39** AS 1380
Chile	AAP.CE/22 AS 16/04/93	AAP.CE/24 ZLC en 1999	AAP.CE/32 ZLC en 2000	AAP.CE/38 ZLC en 2001	AAP.CE/23 ZLC en 1999
Cuba	AAP.CE/47 AS 08/05/00	AAP.CE/49 AS 15/09/00	AAP.CE/46 AS 10/05/00	AAP.CE/50 AS 05/10/00	AAP.CE/40 AS 27/08/99
México	AAP.CE/31 ZLC en 2009 10/09/94	AAP.CE/33 ZLC en 2007	AAP.CE/28 ZLC en 2000	AAP.CE/08 ZLC en 2007	AAP.CE/33 ZLC en 2007
Paraguay	AAP.CE/36 ZLC en 2007	AAP.CE/30 AS 15/09/94	AAP.CE/30 AS 6533	AAP.CE/08 ZLC en 2007	AAP.CE/33 ZLC en 2007
Uruguay	AAP.CE/36 ZLC en 2007	AAP.CE/28 AS 04/05/94	AAP.CE/28 AS 6124	AAP.CE/08 ZLC en 2007	AAP.CE/33 ZLC en 2007
Honduras		AAP.A.25TM/9 30/05/84			AAP.A.25TM/16 30/02/86
Trinidad y Tobago					AAP.A.25TM/20 04/08/89
Caricom		AAP.A.25TM/31 24/07/94			AAP.A.25TM/24 13/10/92

MATRIZ BILATERAL DE ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL DE COMPLEMENTACION ECONOMICA Y DEL ARTICULO 25 DEL TRATADO DE MONTEVIDEO DE 1980 (incluye tipo de acuerdo, alcance, fecha y No. de partidas negociadas)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Guyana Francesa					AAPA.25TM/22 ND 27/10/90
Nicaragua		AAPA.25TM/6 UA 02/03/84 c/except.			AAPA.25TM/25 ND 15/08/86
Costa Rica		AAPA.25TM/7 UA 02/03/84 c/except.			AAPA.25TM/26 ND 21/03/88
El Salvador		AAPA.25TM/8 ND 24/05/84			AAPA.25TM/27 ND 10/03/88
Guatemala		AAPA.25TM/5 22 01/03/84 (Inabalaic)			AAPA.25TM/23 ND 23/10/85
Panamá		AAPA.25TM/29 24 09/07/83 23			

* El Programa de Liberación de los Acuerdos AAPCE/11, 21, 09 y 30; y los acuerdos normativos suscritos a los mismos quedarán sin efecto a partir de la entrada en vigor del AAPCE/14. No obstante, se mantendrá en vigor las disposiciones en no cubiertas por el AAPCE/14 y aquellas que no resulten incompatibles con él.

** El Programa de Liberación de los Acuerdos AAPCE/25 y 27; y los aspectos normativos suscritos a los mismos quedarán sin efecto a partir de la entrada en vigor del AAPCE/14. No obstante, se mantendrá en vigor las disposiciones o cubiertas por el AAPCE/14 y aquellas que no resulten incompatibles con él.

UA: Unión Aduanera

A.S: Acuerdo Selectivo

D.C: Zona de Libre Comercio

ANEXO 3

METODOLOGIA UTILIZADA

I.- Elasticidad ingreso de la demanda de importaciones

La ecuación utilizada para la estimación de la elasticidad ingreso es la siguiente:

$$\text{LMT} = C(1) + E * \text{LPIB}$$

Donde:

- LMT= es el logaritmo de las Importaciones Totales de Bienes, es la variable dependiente del modelo.
- C(1) = es la constante del modelo
- E = es el coeficiente de la variable independiente, es la **elasticidad ingreso** de la demanda de importaciones.
- LPIB = es el logaritmo del PIB, es la variable independiente del modelo.

ELASTICIDAD

$$E = \frac{\frac{\Delta C}{C}}{\frac{\Delta I}{I}}$$

→ Variación porcentual o relativa de la demanda de importaciones

→ Variación porcentual o relativa del ingreso

Si: $E > 1$, la demanda de importaciones es **elástica** respecto del ingreso (PIB).

$E < 1$, la demanda de importaciones es **inelástica** respecto del ingreso (PIB).

$E = 1$, la demanda de importaciones es una demanda **unitaria** respecto del ingreso (PIB).

CUADRO 3.3

INFORMACION UTILIZADA

Variable	Fuente: Período	Descripción
Importaciones de Bienes, de los Países Miembros de la CAN. CIF	Base de Datos de la Secretaría General de la CAN (1970-2001)	Las series de esta variable se tomaron en miles de US\$, luego fueron deflactadas por el Índice de Precios al Por Mayor de Estados Unidos, y posteriormente se le estimó el logaritmo.
Índice de Precios al productor de los Estados Unidos	International Financial Statistics Anuario, de 1979; Vol. LIV del 2001; Vol. LV No. 4 del 2002.	De los citados volúmenes se tomó información de la variable para el período 1970-2001, la base del Índice según la fuente es de 1995. Se hizo el cambio de base de esta variable, según la base en la que se encontraba el PIB de cada País Miembro.
Producto Interno Bruto Real	Base de Datos de la Secretaría General de la CAN (1970-2001)	- Bolivia: PIB real a precios de 1990. - Colombia: PIB real a precios de 1994. - Ecuador: PIB real a precios de 1975. - Perú: PIB real a precios de 1994. - Venezuela: PIB real a precios de 1994.

CUADRO 1.2

RESULTADOS OBTENIDOS

	Elasticidad Ingreso (1970-2001)
Bolivia	1.68 [mayor de uno]
Colombia	1.44 [mayor de uno]
Ecuador	1.08 [mayor de uno]
Perú	1.88 [mayor de uno]
Venezuela	0.49 [menor de uno]

II.- Elasticidad precio de la demanda de importaciones

La ecuación utilizada para la estimación de la elasticidad Precio es la siguiente:

$$\text{LMT} = C(1) + E \cdot \text{LAE}$$

Donde:

- LMT= es el logaritmo de las Importaciones Totales de Bienes, es la variable dependiente del modelo.
- C(1) = es la constante del modelo
- E = es el coeficiente de la variable independiente, es la **elasticidad precio** de la demanda de importaciones.
- LAE = es el logaritmo del **Arancel Efectivo (AE)**, es la variable independiente del modelo.

ELASTICIDAD

$$E = \frac{\frac{\Delta C}{C}}{\frac{\Delta P}{P}}$$

→ Variación porcentual o relativa de la demanda de importaciones
 → Variación porcentual o relativa del precio

- Si: $E > 1$, la demanda de importaciones es **elástica** respecto del precio (AE)
 $E < 1$ la demanda de importaciones es **inelástica** respecto del precio (AE)
 $E = 1$ la demanda de importaciones es una demanda **unitaria** respecto del precio (AE).

INFORMACION UTILIZADA

Variable	Fuente: Período	Descripción
Importaciones de Bienes, de los Países Miembros de la CAN. CIF	Base de Datos de la Secretaría General de la CAN (1980-2001)	Las series de esta variable se tomaron en miles de US\$, luego se deflactó la serie por el Índice de Precios al Por Mayor de Estados Unidos, y posteriormente estimó su logaritmo.
Derechos Arancelarios (DA)	Base de Datos de la Secretaría General de la CAN (1980-2001)	Los valores de esta variable se encuentran en miles de US\$.
Arancel Efectivo		El arancel efectivo es resultado de la división entre los Derechos Arancelarios y las Importaciones totales, expresado en términos porcentuales.

CUADRO II.2

RESULTADOS OBTENIDOS

	Elasticidad Precio (1980-2001)
Bolivia	(0.50) significativa
Colombia	(1.85) significativa
Ecuador	(0.81) significativa
Perú	(1.13) significativa
Venezuela	1/

Nota: 1/. - La ecuación no muestra un grado aceptable de ajuste

IMPACTO
fiscal
en la integración
económica

▶ **ASPECTOS DE LOS SISTEMAS
TRIBUTARIOS en los países
Andinos que preocupan a
Inversionistas extranjeros**

Baker & McKenzie, Camelia Hernández y Adrián Rodríguez • Consultores

CONTENIDO

Aspectos de los sistemas tributarios en los Países Andinos que preocupan a los inversionistas extranjeros¹

Adrián F. Rodríguez Piedrahita²

Carmela Hernández³

Baker & McKenzie (Chicago)

Marzo 2003

1. Introducción
2. Metodología
3. Conclusiones
4. Problemas con el crédito fiscal por impuestos pagados en el exterior
5. Jurisdicciones con tarifas efectivas altas
6. Retenciones en la fuente sobre ingresos de fuente doméstica para el país de la residencia
7. Impuestos al activo o sobre el patrimonio
8. Impuestos sobre ingresos brutos
9. Gravámenes a transacciones realizadas a través de instituciones financieras
10. Impuestos sobre la suscripción de documentos
11. Ausencia de normas para determinar el ingreso bruto directamente relacionado con la actividad efectivamente desarrollada por una sucursal o establecimiento permanente
12. Acuerdos sobre precios de transferencia
13. Normas limitadas sobre reorganizaciones corporativas libres de impuestos
14. Ausencia de normas tributarias sobre comercio electrónico
15. La estabilidad del régimen tributario interno y la red de tratados para evitar la doble tributación
16. Agradecimientos
17. Fuentes consultadas

¹ Preparado para la Secretaría General de la Comunidad Andina y el Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco del seminario regional sobre "Impacto Fiscal de la Integración Económica" Lima, Perú (Marzo, 2003).

² El coautor es abogado Colombiano, asociado de Baker & McKenzie, trabajando en el grupo de práctica

³ Latinoamericana de la oficina de Chicago.

La coautora es abogada Peruana, asociada de Baker & McKenzie, trabajando en el grupo de práctica Latinoamericana de la oficina de Chicago. Recientemente terminó sus estudios de derecho en los Estados Unidos de América.

1. Introducción

Estamos complacidos con la oportunidad que nos brinda el Banco Interamericano de Desarrollo de compartir, con los protagonistas del desarrollo e integración económica en los países de la Comunidad Andina de Naciones, algunos de los aspectos de sus sistemas tributarios que en nuestra experiencia generan ciertos problemas a las empresas multinacionales desarrollando negocios en estas jurisdicciones.

Este es el comienzo de un esfuerzo por identificar algunos temas que vale la pena tener en cuenta con miras a la modernización de los sistemas tributarios de estos países, para armonizarlos con los intereses de los inversionistas extranjeros, sin sacrificar el recaudo público.

Cualquier esfuerzo en este sentido será reconocido por los actuales y potenciales inversionistas extranjeros como la clara voluntad para proporcionar en materia tributaria reglas claras y razonables, investidas de la estabilidad que hoy en día hace falta y que tanto les preocupa.

2. Metodología

Siguiendo los lineamientos dados por el Banco Interamericano de Desarrollo para estos efectos, hemos retomado aquellos aspectos que en nuestra experiencia, trabajando con empresas extranjeras haciendo negocios en la región y con nuestras oficinas y corresponsales en cada uno de estos países, han sido motivo de preocupación para nuestros clientes, por considerarlos la causa de un incremento efectivo y desproporcionado de su carga fiscal efectiva.

Posteriormente hemos revisado la situación individual de los Países Andinos, confrontándola con cada uno de los aspectos identificados, para llegar así a las consideraciones generales que se hacen en este documento.

Adicionalmente, realizamos un sondeo entre varios de nuestros clientes más representativos desarrollando negocios en los Países Andinos, poniendo a su consideración los temas identificados y preguntando sobre su experiencia y otros temas que fueran motivo de preocupación.

Es importante precisar que el presente análisis se ha enfocado en las reglas adoptadas por el legislador en normas internas, tomando como parámetro de comparación nuestra experiencia con inversionistas en la región, sometidos al régimen del impuesto federal sobre la renta en los Estados Unidos de América. Los comentarios que aquí se hacen han de ser considerados sin perjuicio de aquellos casos individuales en que la adopción de tratados bilaterales para evitar la doble tributación ha servido para conciliar los intereses del país de la residencia y del país de la fuente sobre rentas específicas.

3. Conclusiones

- Una de las preocupaciones más importantes de los inversionistas extranjeros en la región es la disponibilidad, en el país de la residencia, de un crédito fiscal por los impuestos pagados en el exterior. Hoy en día existe en los sistemas tributarios de los Países Andinos una serie de características que desbordan los límites fijados para el crédito fiscal por impuestos pagados en el exterior, y que potencialmente terminan por incrementar la carga tributaria efectiva de los inversionistas extranjeros.

- En la medida en que en el país de la fuente se aplique una tarifa de impuesto sobre la renta mayor a la aplicada en el país de la residencia, genera para el inversionista un incremento potencial de su carga tributaria efectiva, toda vez que el exceso de impuesto liquidado y pagado en el país de la fuente no podrá ser acreditado por el inversionista en el país de la residencia. Esta situación se estaría presentando particularmente en Colombia, y en Bolivia, Ecuador y Venezuela respecto de las tarifas diferenciales aplicadas a las empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales no renovables.
- En materia de retenciones en la fuente sobre pagos al exterior a favor de entidades o personas no domiciliadas en el país de la fuente, existen en los Países Andinos retenciones que gravan ingresos que en sentido estricto son rentas de fuente nacional para el país de la residencia, específicamente en lo que tiene que ver con servicios técnicos y asistencia técnica. En principio el país de la residencia no reconoce un crédito fiscal por impuestos pagados sobre este tipo de rentas.
- El pago en los Países Andinos de impuestos al activo o sobre el patrimonio, impuestos sobre los ingresos brutos, impuestos al flujo monetario a través de instituciones financieras, e impuestos a la suscripción de documentos generalmente no da derecho en el país de la residencia a un crédito fiscal por impuestos pagados en el exterior, toda vez que generalmente dicho crédito está limitado al pago de impuestos que compartan la naturaleza de un verdadero impuesto sobre la renta. En consecuencia, la existencia de este tipo de impuestos en los Países Andinos sería una de las causas del incremento efectivo de la carga fiscal de los inversionistas extranjeros, incremento que en ocasiones es considerado excesivo.
- Uno de los comentarios más comunes recibidos en nuestras consultas a clientes haciendo negocios en la región, fue el impacto negativo del incremento efectivo de la carga tributaria por impuestos indirectos, sumado a la falta de disponibilidad de créditos fiscales para estos impuestos en el sistema de impuesto sobre la renta de estos países, así como a la ausencia de crédito fiscal por impuestos pagados en el exterior para este tipo de impuestos en el país de la residencia.

Como se discute en este trabajo, para algunos de nuestros clientes existe una clara preferencia hacia un incremento razonable de la imposición local directa, en lugar de recurrir a impuestos indirectos que representan un mayor incremento en su carga tributaria efectiva, en ocasiones "absurdos", como los impuestos sobre los movimientos de flujos monetarios a través de instituciones financieras. Tal fue el caso de la experiencia vivida en Ecuador, y que la comunidad de inversionistas recuerda muy bien, cuando intentó remplazar el impuesto sobre la renta por un impuesto de este tipo, lo cual causó una caída del recaudo fiscal en este país a tal punto que dicha medida tuvo que ser revocada al corto tiempo.

- La mayoría de los sistemas tributarios de los Países Andinos no tienen normas generales para determinar el ingreso **bruto** directamente relacionado con la actividad efectivamente desarrollada por la sucursal o establecimiento permanente de una empresa extranjera, ignorando por completo la posibilidad de que parte del ingreso bruto generado por dichas entidades locales corresponda a actividades realizadas directamente por la casa matriz. Lo anterior sin perjuicio de una excepción limitada

en el caso de Bolivia y que se comenta en detalle en la sección pertinente de este trabajo, así como de la norma sobre atribución de ingresos a establecimientos permanentes, existente en el régimen venezolano.

- Bolivia y Ecuador aún mantienen en sus ordenamientos tributarios normas sobre precios de transferencia que no están de acuerdo con los desarrollos y tendencias en la región y el mundo sobre esta materia. Estas son las únicas dos jurisdicciones en que no se da a los contribuyentes la posibilidad de suscribir acuerdos anticipados sobre precios de transferencia (APAs).
- En materia de reorganizaciones empresariales libres de impuestos, las normas existentes hoy en día son escasas y no regulan de una manera integral este tema, limitando las alternativas de los contribuyentes en esta materia.
- En materia de comercio electrónico, en ninguna de las jurisdicciones existen normas específicas que regulen la imposición de los tributos existentes a esta actividad.
- Los tratados bilaterales para evitar la doble imposición han venido tomando importancia, en la medida en que le proporcionan a los inversionistas extranjeros reglas claras y estables sobre ciertas materias. Salvo el tratado entre Bolivia y Argentina, que sigue el modelo del Anexo II de la Decisión 40, y el tratado entre Venezuela y Estados Unidos de América, que sigue el modelo de este último, los demás tratados celebrados en la región siguen el modelo de la OCDE, con ciertos matices e influencia del modelo de la ONU. En nuestra opinión los esfuerzos comunitarios que se hagan en esta materia tienen que ir más allá del modelo o principio jurisdiccional que se debe adoptar, concentrándose en fijar los límites comunitarios que cada uno de los países miembros debe observar al momento de celebrar este tipo de tratados.

4. Problemas con el crédito fiscal por impuestos pagados en el exterior

El crédito fiscal por impuestos pagados en el exterior es un mecanismo interno diseñado para evitar la doble tributación de los contribuyentes en el país de la residencia. Esta es sin lugar a dudas la preocupación más importante de un inversionista extranjero. En esta materia son factores cruciales:

- (i) La naturaleza de los impuestos pagados en los Países Andinos;
- (ii) La fuente de las rentas sobre las cuales se imponen estos impuestos; y
- (iii) La tarifa de impuesto efectiva a la que se termina gravando al inversionista sobre sus rentas generadas en estas jurisdicciones.

Usualmente en materia de crédito fiscal por impuestos pagados directa o indirectamente en el exterior, países como los Estados Unidos de América han establecido una serie de limitaciones. El objetivo es evitar, de manera legítima, que este crédito fiscal consuma el impuesto a pagar sobre las rentas de fuente nacional del inversionista en el país de la residencia.

Entre otras limitaciones, las limitaciones generales más representativas pueden ser formuladas de la siguiente manera:

- (i) El crédito fiscal se limita a aquellos impuestos que por su naturaleza pueden ser catalogados como un verdadero impuesto sobre la renta, o que se establecen como sustitución al mismo (e.g., retenciones en la fuente);
- (ii) El crédito fiscal se limita a los impuestos pagados sobre las rentas que para el país de la residencia son catalogadas como de fuente extranjera; y
- (iii) El crédito fiscal se limita a una suma igual al impuesto que resultaría de aplicarla tarifa del país de la residencia al mismo ingreso que se está gravando en el país de la fuente (e.g., la tarifa general estatutaria del impuesto federal sobre la renta para las corporaciones en los Estados Unidos de América es 35%).

La consecuencia de estas limitaciones a este crédito fiscal es el incremento efectivo de la carga tributaria, incremento que tiene que ser asumido directamente por los inversionistas en deterioro de su utilidad efectiva.

a. La naturaleza de los impuestos pagados

En el caso de los Estados Unidos de América los únicos impuestos que dan derecho al crédito fiscal por impuestos pagados en el exterior son aquellos impuestos que tengan las mismas características del impuesto federal sobre la renta en ese país, o que se apliquen en sustitución al impuesto sobre la renta, como es el caso de la retención en la fuente para pagos hechos a beneficiarios no residentes en el país de la fuente.

Cualquier impuesto adoptado por el país de la fuente que grave ingresos brutos, la venta o transferencia de bienes, la prestación de servicios, la suscripción de documentos escritos, los movimientos de recursos a través de instituciones financieras, o el patrimonio del contribuyente generalmente no da derecho a este crédito fiscal.

b. La fuente de las rentas gravadas en el exterior

En el caso de los Estados Unidos de América, sólo califican para este crédito fiscal los impuestos de la naturaleza antes descrita que sean pagados sobre rentas de fuente extranjera para el país de la residencia. En este sentido, la aplicación de retención en la fuente por pagos al exterior a no residentes en los Países Andinos genera potencialmente un problema de crédito fiscal.

Existen en los Países Andinos reglas que, excepcionalmente y a pesar del principio de la fuente, gravan ingresos que en sentido estricto son rentas de fuente extranjera para el país de la fuente (i.e., rentas de fuente nacional para el país de la residencia), cuando el pago lo realiza una persona o entidad domiciliada en el país de la fuente a un beneficiario no domiciliado en el país de la fuente.

c. La tarifa efectiva del impuesto pagado

En la medida en que la tarifa efectiva del impuesto pagado en el país de la fuente sea mayor a la tarifa que se aplica al inversionista en el país de la residencia, el exceso pagado en el país de la fuente no da derecho a un crédito fiscal en el país de la residencia.

En este sentido, y tomando como ejemplo la tarifa general del impuesto federal sobre la renta para corporaciones en los Estados Unidos de América, cuando la tarifa efectiva del impuesto sobre la renta aplicada sea mayor a 35%, el inversionista se enfrenta a un problema potencial de doble tributación sobre el mismo ingreso.

Esta es tan sólo una introducción general al sistema del crédito fiscal usualmente adoptado en los países de la residencia de los inversionistas extranjeros. Sobra decir, no abarca la totalidad de limitaciones más específicas que existen en países como los Estados Unidos de América. En nuestra experiencia hay una serie de temas que se han de considerar dentro de este ámbito, entre otros:

- (i) Jurisdicciones con tarifas efectivas altas;
- (ii) Retenciones en la fuente sobre ingresos que para el país de la residencia son de fuente nacional;
- (iii) La existencia de impuestos sobre los activos o el patrimonio del contribuyente;
- (iv) La existencia de impuestos sobre los ingresos brutos del contribuyente;
- (v) La existencia de gravámenes a los depósitos, débitos y transferencias a través de instituciones financieras; y
- (vi) La existencia de impuestos sobre la suscripción de documentos.

5. Jurisdicciones con tarifas⁴ efectivas altas

Tal y como lo discutiéramos previamente, cuando el país de la fuente grave las rentas generadas en su territorio con una tarifa efectiva mayor a aquella que se aplica en el país de la residencia, se está generando un exceso de impuesto pagado en el país de la fuente para el cual potencialmente no se reconocería un crédito o descuento fiscal en el país de la residencia. La consecuencia es un incremento potencial en la carga tributaria efectiva del inversionista en perjuicio de su utilidad efectiva.

Proponer soluciones generalizadas en este tipo de situaciones es muy difícil por no decir imposible. Sin embargo, el control del gasto burocrático, sumado a mecanismos efectivos de control de la evasión, y más importante aún, evitar y deshacer la adopción de incentivos selectivos que erosionan la base gravable del impuesto sobre la renta, son tal vez los factores que permitirán en el mediano y largo plazo reducir y/o mantener una tarifa efectiva del impuesto sobre la renta que esté acorde con la tarifa promedio generalmente adoptada por otras jurisdicciones.

Adicionalmente, resulta discutible la justificación detrás de la adopción de tarifas diferenciales altas para sectores especiales, como las aplicadas en Bolivia, Ecuador y Venezuela para las empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales no renovables.

a. Bolivia

El impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE) sería el impuesto equivalente al impuesto federal sobre la renta para las corporaciones en los Estados Unidos de América. En el régimen ordinario del IUE la tarifa estatutaria es de 25%, más un 25% que se retiene sobre el 50% de la suma neta de las utilidades que sean remitidas a un beneficiario del exterior (i.e., una tarifa de retención efectiva de 12.5% sobre la suma neta de utilidades remitidas).

⁴ Es importante anotar que en algunas de las jurisdicciones analizadas se habla de tasa y no de tarifa, al referirse a la "magnitud establecida en la ley que, aplicada a la base gravable, sirve para determinar la cuantía del tributo [Definición de tarifa encontrada en: **Bravo Arteaga, Juan Rafael.** "Nociones Fundamentales de Derecho Tributario", Ediciones Rosaristas, 2a ed., Colombia (1997)].

En el caso de un inversionista extranjero, la tarifa efectiva del impuesto sería de 34.375% sobre las utilidades empresariales distribuidas al inversionista del exterior. En el caso del régimen ordinario del IUE, en principio el caso Boliviano no estaría generando un problema potencial de crédito fiscal.

No obstante lo anterior, en el caso de las empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales no renovables (i.e. minas, petróleo, etc.), existe una alícuota adicional o sobretasa especial de 25%, aplicada sobre una base gravable especial determinada de acuerdo con las normas pertinentes, que puede llegar a incrementar la tarifa efectiva del impuesto para los inversionistas de este sector por encima de la tarifa a que éstos se encuentran sometidos en el país de la residencia, generándose así potencialmente el problema con el crédito fiscal que se ha descrito previamente.

b. Colombia

Tras la adopción de su más reciente reforma tributaria, Colombia tiene la tarifa general efectiva de impuesto sobre la renta más alta entre todos los Países Andinos. Las rentas generadas a través de sociedades se encuentran sometidas a un solo nivel de tributación y en consecuencia son gravadas en principio al nivel de la sociedad. En caso de que la sociedad distribuya rentas a los socios o accionistas no gravadas al nivel de la sociedad, el impuesto será aplicado al nivel de los socios o accionistas.

La tarifa estatutaria para las sociedades es de 35% más un 7% sobre las utilidades netas remitidas al exterior, lo cual hace que la tarifa efectiva sea de 39.55%. Para el año 2003 se encuentra vigente una sobretasa de 10% sobre el impuesto neto sobre la renta determinado para ese año gravable (impuesto neto sobre la renta después de aplicar los descuentos tributarios a que haya lugar). Esta sobretasa será reducida al 5% para los años gravables de 2004 y siguientes.

Así las cosas, la tarifa efectiva potencial de aquellos contribuyentes sin descuentos tributarios será de 42.805% para el año gravable de 2003 y de 41.1775% para los años gravables de 2004 y siguientes.

c. Ecuador

El régimen ordinario del impuesto sobre la renta establece una tarifa estatutaria de 25%, la cual se reduce a 15% cuando las utilidades sean capitalizadas y mantenidas hasta el 31 de diciembre del año gravable siguiente al año en que las utilidades fueron generadas.

Debido a la exención hoy en día vigente para dividendos y otras utilidades distribuidas por sociedades y otras entidades Ecuatorianas⁵, la tarifa efectiva del impuesto sería de 15% o 25% sobre las utilidades empresariales distribuidas al inversionista del exterior, dependiendo de si existió o no capitalización de utilidades.

⁵ En el caso de sucursales Ecuatorianas de sociedades extranjeras, el beneficio a las utilidades opera por vía de un crédito fiscal por el impuesto sobre la renta pagado en el nivel de la sucursal, y no en virtud de una exención propiamente dicha.

En principio el caso Ecuatoriano no estaría generando un problema potencial de crédito fiscal. Sin embargo, en el caso de las empresas dedicadas a la exploración y explotación de petróleo⁶, existe una tarifa especial de 44.4%, la cual se reduce a 25% cuando las utilidades sean capitalizadas en los términos antes descritos. En este caso, la tarifa efectiva del impuesto para los inversionistas de este sector puede estar por encima de la tarifa a que éstos se encuentran sometidos en el país de la residencia, generándose así potencialmente el problema con el crédito fiscal que se ha descrito previamente.

d. Perú

El régimen de impuesto sobre la renta para personas jurídicas domiciliadas prevé una tasa de 27%, más el impuesto a los dividendos vigente a partir del ejercicio fiscal 2003 a una tasa de 4.1% sobre dividendos y utilidades distribuidas. En este caso la tarifa efectiva del impuesto es de 29.993% sobre las utilidades empresariales distribuidas al inversionista del exterior. Por lo tanto, en Perú no se estaría generando un problema potencial de crédito fiscal como el descrito inicialmente.

e. Venezuela

El régimen común del impuesto sobre la renta para sociedades y entidades asimiladas establece una tarifa progresiva que va de 15% a 34%, dependiendo del nivel de ingresos recibidos durante el año gravable. Las rentas generadas a través de sociedades se encuentran sometidas a un solo nivel de tributación y en consecuencia son gravadas en principio al nivel de la sociedad. En caso de que la sociedad distribuya rentas a los socios o accionistas no gravadas al nivel de la sociedad, el impuesto será aplicado a los socios o accionistas siguiendo las reglas generales para la determinación de la tarifa aplicable a sociedades.

En principio, el caso Venezolano no estaría generando un problema potencial de crédito fiscal. Sin embargo, en el caso de las empresas dedicadas a la exploración y explotación de petróleo⁷, y a aquellas que se dediquen a actividades relacionadas, existe una tarifa de 50%. En este caso, la tarifa efectiva del impuesto para los inversionistas de este sector puede estar por encima de la tarifa a que éstos se encuentran sometidos en el país de la residencia, generándose así potencialmente el problema con el crédito fiscal que se ha descrito previamente.

6. Retenciones en la fuente sobre ingresos de fuente nacional para el país de la residencia

En la medida en que en el sistema tributario del país de la fuente exista una norma que, excepcionalmente y a pesar del principio de la fuente, grave ingresos que *stricto sensu* son rentas de fuente extranjera para el país de la fuente, se está generando un problema de crédito fiscal en el país de la residencia, donde generalmente el derecho a dicho crédito sólo se da respecto de rentas catalogadas como de fuente extranjera para ese país, como en el caso de los Estados Unidos de América.

⁶ Contrario a lo que sucede en el caso Boliviano, el régimen especial de impuesto sobre la renta no cobija a las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minas, las cuales se encuentran sometidas al régimen común.

⁷ Las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minas se encuentran sujetas a una tarifa de 60%.

No es extraño encontrar en los Países Andinos normas que imponen una retención en la fuente sobre pagos al exterior a favor de personas o entidades no domiciliadas en el país de la fuente. En estos casos, esta retención corresponde al impuesto sobre la renta aplicado a dichas rentas. Si el ingreso sometido a retención es de fuente nacional para el país de la residencia, dicha jurisdicción no le reconocerá al inversionista un crédito tributario por los impuestos pagados en el exterior sobre estas rentas.

Este problema se presenta normalmente en la prestación de servicios desde el exterior, particularmente los servicios técnicos y de asistencia técnica.

Proponer una solución a este problema resulta virtualmente imposible sin terminar abogando por el desmonte de esta retención especial, lo cual sería irreal desde la perspectiva de la actual política fiscal de los Países Andinos. Sin embargo, la adopción de una tarifa efectiva sustancialmente más baja, como en efecto se hace en la mayoría de los casos (excepto Ecuador y el caso de los servicios técnicos en Venezuela), parece ser por ahora la forma de conciliar los dos intereses.

En efecto, la gran mayoría de los clientes consultados encuentran que la retención en la fuente sobre pagos al exterior a favor de personas o entidades no domiciliadas en el país de la fuente, es un mal necesario, pero lo que en definitiva les afecta son las tarifas efectivas tan altas a las que se están aplicando dichas retenciones, particularmente en el caso de Ecuador, sumado a la no-posibilidad de obtener un crédito fiscal en el país de la residencia, cuando se presenta el caso aquí discutido.

a. Bolivia

Todo honorario pagado por un residente a un no residente, por concepto de asesoramiento técnico, financiero, comercial o de cualquier otra índole, prestado desde o en el exterior, se encuentra sometido a una retención efectiva de 12.5% (i.e., 25% sobre el 50% del pago remitido a un beneficiario del exterior). En este caso la aplicación de la retención se encuentra sujeta a la condición de que la actividad de asesoramiento tenga relación con la obtención de rentas de fuente boliviana.

b. Colombia

Los servicios técnicos y de asistencia técnica prestados por un no residente, se encuentran sometidos a una tarifa única de retención en la fuente del 10%, sea que los servicios se presten en Colombia o desde el exterior.

c. Ecuador

El pago de honorarios por residentes ecuatorianos a no residentes por concepto de servicios profesionales prestados desde el exterior, incluyendo servicios técnicos y de asistencia técnica, se encuentra sometido a una retención final de 25%.

d. Perú

Los servicios prestados en el país por un no residente están gravados con la tasa de 30% sobre el valor de los servicios. Cuando los servicios se prestan parte en el país y parte en el extranjero, incluyendo servicios técnicos, la ley peruana del impuesto sobre

la renta establece una presunción según la cual 40% de los servicios se presumen prestados en el país. Esta presunción no admite prueba en contrario. La tarifa efectiva a cargo del no residente que presta el servicio es de 12% (30% de 40%).

e. Venezuela

Las actividades de asistencia técnica prestadas por no residentes, en Venezuela o desde el exterior pero utilizadas en el país, están sometidas a una tarifa máxima efectiva de retención en la fuente de 10.2% (i.e., 30% de utilidad presunta gravada a la tarifa máxima de 34%). Los servicios técnicos se encuentran sometidos a una tarifa máxima efectiva de retención en la fuente de 17% (i.e., 50% de utilidad presunta gravada a la tarifa máxima de 34%).

7. Impuestos al activo o sobre el patrimonio

La existencia de un impuesto al activo, sea que éste haya sido adoptado como un impuesto independiente del impuesto sobre la renta o, en su modalidad más común, como una forma de determinar un impuesto mínimo presunto sobre la renta, ha sido visto por el Servicio Federal de Rentas Fiscales de los Estados Unidos de América⁸ como una forma de imposición no comparable con el impuesto federal sobre la renta. En consecuencia, en este país las sumas canceladas por este concepto no dan derecho al inversionista de tomar un crédito fiscal, tal y como se explicó anteriormente.

El problema que aquí se presenta es mucho más claro en el caso de la adopción independiente de un impuesto al activo, que cuando dicho gravamen es adoptado como una forma alternativa de determinar un "impuesto mínimo de renta". Ambas modalidades tienen como principio la determinación de una carga tributaria en función del nivel de activos poseídos por el contribuyente al cierre de un período específico. En consecuencia, su naturaleza no corresponde a la naturaleza de un impuesto sobre las rentas netas del contribuyente. Por esta razón, el Servicio Federal de Rentas Fiscales de los Estados Unidos de América ha sido reacio a reconocer, a los contribuyentes en ese país, un crédito fiscal por el impuesto a los activos pagado en el exterior.

El caso más analizado y discutido en Estados Unidos de América ha sido el caso Mexicano. En este caso, el socio director de nuestro grupo de práctica fiscal Latinoamericana en Chicago⁹ jugó un papel importante en la modificación del régimen del impuesto al activo en México y en la posterior obtención de un pronunciamiento favorable¹⁰, del Servicio Federal de Rentas Fiscales de los Estados Unidos de América, sobre la viabilidad de las modificaciones adoptadas en la legislación Mexicana para reducir el impacto económico de este problema para el inversionista.

A continuación analizamos brevemente el régimen adoptado por cada uno de los Países Andinos y su efecto respecto del crédito fiscal en el país de la residencia por impuestos pagados en el exterior.

⁸ Internal Revenue Service (IRS).

⁹ John A. McLees, Baker & McKenzie (Chicago).

¹⁰ Revenue Ruling 91 – 45 expedido el 19 de agosto de 1991.

a. Bolivia

Hoy en día el régimen tributario Boliviano no contempla un impuesto a los activos o al patrimonio (neto o líquido) del contribuyente, ni en forma independiente, ni como un método alternativo a la determinación de una base gravable presuntiva del impuesto sobre la renta. Dicho mecanismo fue eliminado a partir del 1 de enero de 1995.

b. Colombia

En el caso Colombiano se ha adoptado el patrimonio líquido¹¹ del contribuyente como un criterio para establecer una renta líquida especial (base gravable mínima) para la determinación de un impuesto sobre la renta mínimo a pagar. Esta base gravable mínima será igual al 6% del patrimonio líquido del contribuyente al último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior (i.e., 31 de diciembre del año calendario anterior al año gravable).

A la base gravable mínima así determinada se le aplica la tarifa del impuesto sobre la renta que corresponda (i.e., en el caso de las sociedades y demás entidades asimiladas, la tarifa estatutaria a aplicar será 35%). En consecuencia, si se mira en términos de impuesto al activo neto en la región, Colombia tiene una de las tarifas efectivas más altas de los Países Andinos (i.e., 2.1% - 110% más alta que la que se aplica en Venezuela y 40% más alta que la tarifa máxima que se aplica en Perú)¹². El exceso de renta presuntiva determinada en la forma antes descrita podrá ser acreditado contra renta líquida gravable de los 5 periodos gravables siguientes. Este exceso no sólo no daría derecho a un crédito fiscal en el país de la residencia por impuestos pagados en el exterior, sino que además estaría reduciendo potencialmente el crédito fiscal por impuesto sobre la renta que el inversionista pague en Colombia por los periodos gravables en que se aplique el exceso para disminuir la renta líquida gravable del contribuyente.

En el caso Colombiano es clara la necesidad de adoptar un sistema de devolución teórica del impuesto pagado con base en la renta presuntiva, aplicable al impuesto "ordinario" sobre la renta de años posteriores, similar al adoptado hoy en día por México, el cual mejoraría la situación del inversionista en el país de la residencia, permitiéndole un aumento potencial del crédito fiscal por impuestos pagados en el exterior, sin afectar el recaudo en Colombia.

c. Ecuador

El impuesto sobre los activos totales es un gravamen municipal que afecta, entre otros contribuyentes, a sociedades y otras entidades desarrollando una actividad industrial, comercial o de servicios en el territorio de un municipio. Su tarifa es de 0.15% y la base

¹¹ El patrimonio líquido del contribuyente corresponde a su patrimonio bruto (total de activos) menos las deudas a cargo del contribuyente. Ciertos ajustes (exclusiones) a la base gravable son previstos por las normas que regulan este impuesto sobre la renta mínimo presunto.

¹² Aun en términos de impuesto al activo bruto, cuando en Colombia se aplicaba dicha modalidad, la tarifa efectiva era de 0.525% (i.e. 35% de 1.5%), la cual resulta sustancialmente más alta (250%) cuando se compara con la tarifa de 0.15% aplicada a los activos brutos en Ecuador.

gravable está constituida por el valor total de los activos¹³ a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al período gravable.

Este impuesto, definido en la forma como lo hace la legislación interna Ecuatoriana, claramente se encuentra dentro de aquellos que potencialmente no darían derecho a un crédito fiscal en el país de la residencia por impuestos pagados en el exterior.

d. Perú

El impuesto extraordinario a los activos netos, eliminado en 1999, ha sido adoptado nuevamente bajo una modalidad distinta que rige a partir del 1 de enero de 2003.

Esta modalidad funciona como un "Anticipo Adicional del Impuesto a la Renta"¹⁴. Su tarifa es progresiva y va desde 0.25% hasta 1.50%, dependiendo del valor neto¹⁵, ajustado por inflación, de los activos del contribuyente a 31 de diciembre del año anterior al gravable.

En el caso Peruano el anticipo adicional liquidado por el contribuyente puede ser llevado como un crédito contra los pagos a cuenta del régimen general del impuesto sobre la renta liquidado y pagado por el contribuyente por el mismo período gravable o por períodos posteriores. En caso de que para un período gravable el anticipo adicional sea mayor al impuesto sobre la renta liquidado por el contribuyente, y no haya lugar a devolución de acuerdo con las normas aplicables, el exceso del anticipo cancelado no daría derecho a un crédito fiscal en el país de la residencia por impuestos pagados en el exterior.

Excepcionalmente, para el ejercicio fiscal 2003, mediante Decreto Supremo se podrá reducir hasta en un 30% el monto de este anticipo para aquellos contribuyentes cuyo monto total de activos netos no supere de 4,838 UIT¹⁶ (aproximadamente US\$ 4'200,000). Asimismo, existe la posibilidad para que los contribuyentes soliciten a la Administración Tributaria la suspensión del pago de este anticipo, a partir del vencimiento del primer semestre del ejercicio fiscal 2003, y por los siguientes meses del ejercicio, siempre que su balance acumulado, formulado el último día calendario del mes anterior al de su solicitud, arroje pérdida tributaria.

e. Venezuela

El impuesto a los activos empresariales (IAE) es un gravamen impuesto a todas aquellas entidades que son contribuyentes del impuesto sobre la renta. Su tarifa es de 1% y la base gravable está constituida por el promedio anual simple del valor neto de los activos gravables¹⁷ del contribuyente para el respectivo período gravable (i.e., el valor neto al inicio del período gravable más el valor neto al finalizar el año gravable, dividido por 2).

¹³ Ciertos ajustes (exclusiones) a la base gravable son previstos por las normas que regulan este impuesto.

¹⁴ Disposición transitoria quinta de la Ley No. 27804 de 2002.

¹⁵ Ver nota 13, *supra*.

¹⁶ Unidad Impositiva Tributaria. Unidad de referencia que fija el Poder Ejecutivo para cada año fiscal. Para el año fiscal 2003 ha sido fijada en S/. 3,100 (aproximadamente US\$ 850).

¹⁷ Ver nota 13, *supra*.

En el caso Venezolano el impuesto sobre la renta liquidado y pagado por el contribuyente se puede llevar como un descuento del IAE. En caso de que para un período gravable el IAE sea mayor al impuesto sobre la renta liquidado por el contribuyente, el exceso puede ser llevado como un descuento tributario hasta por 3 períodos gravables a partir del período en que se generó dicho exceso.

Este impuesto, definido en la forma como lo hace la legislación interna Venezolana, claramente se encuentra dentro de aquellos que potencialmente no darían derecho a un crédito fiscal en el país de la residencia por impuestos pagados en el exterior, específicamente en la proporción correspondiente al exceso generado en aquellos períodos gravables en que el IAE sea mayor al impuesto sobre la renta liquidado por el contribuyente.

8. Impuestos sobre ingresos brutos

Siguiendo con el tema de la naturaleza de los impuestos pagados como una de las limitaciones al crédito fiscal en el país de la residencia, la adopción de un impuesto que grave los ingresos brutos del contribuyente genera un problema al inversionista en la medida en que un impuesto de esta naturaleza no califica como un impuesto sobre la renta propiamente dicho y, por ende, no daría derecho a crédito o descuento fiscal por impuestos pagados en el exterior.

En este sentido, e independientemente de la posibilidad que exista en el país de la residencia o de la fuente de tomar una deducción por el pago de este tipo de impuestos, la imposibilidad de tomar un crédito fiscal por este concepto en el país de la residencia incrementa la carga tributaria efectiva del inversionista. El incremento efectivo es menor en aquellos casos en que el impuesto pagado es deducible, bien sea en el país de la fuente o en el país de la residencia.

a. Bolivia

El impuesto a las transacciones (IT) grava el ejercicio de cualquier¹⁸ actividad de industria, comercio y prestación de servicios en territorio Boliviano. El sujeto pasivo de este impuesto es toda persona o entidad que desarrolle dichas actividades, y su base gravable está constituida por los ingresos brutos del contribuyente en el período gravable correspondiente. La tarifa general de este gravamen es de 3%.

El impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE) efectivamente pagado por el contribuyente durante el año gravable inmediatamente anterior, puede ser acreditado contra el IT. En consecuencia, para el inversionista extranjero no se estaría generando un problema con su crédito fiscal en el país de la residencia, siempre y cuando su IUE sea mayor al IT. En el caso contrario, es decir, cuando el IT sea mayor al IUE, el exceso no daría derecho al inversionista a obtener un crédito fiscal en el país de la residencia, por impuestos pagados en el exterior.

¹⁸ Existen algunas actividades excluidas y exentas de este impuesto.

b. Colombia

En Colombia el caso sería el del impuesto de Industria y Comercio. Este es un impuesto local (i.e., del nivel municipal) que grava el ejercicio de toda¹⁹ actividad industrial, comercial y de servicios desarrollada en la jurisdicción municipal. La tarifa de este gravamen varía según la jurisdicción municipal de que se trate y la naturaleza de la actividad desarrollada, dicha tarifa está entre 0.3 y 1.1%.

Diferente al caso Boliviano, en Colombia no se contempla la posibilidad de un crédito fiscal entre el impuesto de industria y comercio y el impuesto sobre la renta, aunque es preciso mencionar que el impuesto de industria y comercio efectivamente pagado por un contribuyente durante el año gravable, es deducible en un 80% para efectos del impuesto sobre la renta.

No obstante lo anterior, el problema del crédito fiscal en el país de la residencia sigue latente, por cuanto este impuesto como tal no da derecho a dicho crédito y, en cuanto a su parte deducible en Colombia, el potencial de recuperación por cada dólar de impuesto pagado se limita al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta.

c. Ecuador

Es nuestro entendimiento que, por lo menos en el nivel nacional de tributación, no existe hoy en día en Ecuador un impuesto cuya base gravable sea los ingresos brutos del contribuyente.

d. Perú

En el Perú existe el Impuesto de Licencia Municipal que grava el ejercicio de actividades comerciales e industriales en la jurisdicción de un municipio. La tasa varía según el municipio de que se trate y se determina en función del área ocupada y el tipo de actividad.

Este tributo es anual y en principio no da derecho al inversionista a obtener crédito fiscal en el país de la residencia.

e. Venezuela

En Venezuela el impuesto correspondiente sería el impuesto de Patente Municipal de Industria y Comercio. Este es un impuesto local (i.e., del nivel municipal) que grava el ejercicio de actividades²⁰ industriales y de negocios en la jurisdicción de un municipio.

La tarifa de este gravamen varía según la jurisdicción municipal de que se trate y la naturaleza de la actividad desarrollada. Dicha tarifa está entre 0.25 y 10%; en la mayoría de los casos la tarifa no es mayor a 2%.

Debido a su naturaleza, este impuesto no daría derecho al inversionista a obtener un crédito fiscal en el país de la residencia, por impuestos pagados en el exterior, incrementándose con el mismo su carga tributaria efectiva.

¹⁹ Ver nota 18, *supra*.

²⁰ Ver nota 18, *supra*.

9. Gravámenes a transacciones realizadas a través de instituciones financieras

En el mismo sentido en el que se ha discutido la existencia de impuestos sobre los ingresos brutos del contribuyente, nos encontramos con un problema similar ante la tendencia a adoptar impuestos que gravan el flujo monetario a través de entidades financieras.

Estos impuestos han sido vistos como una solución rápida y efectiva a la situación deficitaria de algunos países latinoamericanos. Sin embargo, está claro que este tipo de impuestos son antitécnicos y no consultan la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. Por lo tanto, son reprochables desde el punto de vista de la equidad del sistema tributario.

Habrá quienes aboguen por las supuestas virtudes para el fisco de un impuesto de esta naturaleza. Respetuosamente nosotros nos apartamos de esa posición. Por el contrario, en nuestra experiencia la reacción generalizada entre los inversionistas es de rechazo a este tipo de impuestos, por considerar que carecen de toda razonabilidad. En este caso y en nuestra opinión, la única solución es su desmonte como un impuesto independiente. Después de todo éstos son impuestos que en sus orígenes fueron adoptados con carácter de temporalidad. Es innegable la efectividad del recaudo que se puede lograr a través del sistema financiero. Pero en lugar de un gravamen independiente, se debería considerar la posibilidad de transformar estos "impuestos" en un mecanismo de recaudo anticipado del impuesto sobre la renta, 100% descontable del impuesto a cargo del contribuyente.

Al igual que en el caso de los impuestos sobre ingresos brutos, los impuestos sobre operaciones realizadas a través de instituciones financieras generan un problema al inversionista porque no dan derecho a crédito (descuento) fiscal por impuestos pagados en el exterior.

a. Bolivia

Entendemos que no existe en el sistema tributario vigente un impuesto de estas características.

b. Colombia

El gravamen a los movimientos financieros es un impuesto de las características antes descritas que grava todo retiro o transferencia de recursos poseídos en cuentas corrientes o de ahorro abiertas en instituciones financieras Colombianas. La base gravable es el valor bruto del retiro o transferencia y la tarifa aplicada es de 0.3%.

c. Ecuador

El impuesto a las operaciones de crédito en moneda nacional y el impuesto para la sociedad de lucha contra el cáncer son dos impuestos vigentes en Ecuador. De cierta

manera están cubiertos por el espectro del tributo descrito al comienzo de esta sección. Dada la naturaleza y forma en que estos dos impuestos operan, es discutible hasta qué punto afectan realmente a los inversionistas extranjeros. La respuesta es que sí en la medida en que las empresas receptoras de la inversión realicen operaciones locales de crédito en moneda nacional.

Como su nombre lo indica, el impuesto a las operaciones de crédito en moneda nacional grava exclusivamente las operaciones de crédito denominadas en moneda ecuatoriana. Las tarifas de este impuesto son 1% o 2%, dependiendo del plazo otorgado para el pago del crédito. La base gravable la constituye el valor del capital desembolsado por la entidad acreedora, que debe retener en su totalidad el impuesto a pagar por el sujeto pasivo (i.e., el deudor).

El impuesto para la sociedad de lucha contra el cáncer es un impuesto adicional de destinación específica, con las mismas características del impuesto a las operaciones de crédito en moneda nacional y con una tarifa de 0.6%.

d. Perú

Entendemos que no existe en el sistema tributario vigente un impuesto de estas características.

e. Venezuela

El impuesto al débito bancario grava todo débito o transferencia de recursos poseídos en cuentas u otro tipo de depósitos en instituciones financieras Venezolanas. La base gravable es el valor bruto del retiro o transferencia y la tarifa aplicada fue recientemente incrementada de 0.75% a 1%.

10. Impuestos sobre la suscripción de documentos

Al igual que en los casos anteriores, la limitación del crédito fiscal en el país de la residencia a aquellos impuestos pagados en el exterior comparables al impuesto sobre la renta es causa del problema que los inversionistas enfrentan al verse sometidos a un impuesto cuyo hecho generador es la simple suscripción y expedición de documentos, celebración de contratos o adquisición de obligaciones.

Estos impuestos de naturaleza documental, usualmente denominados impuestos de timbre, son gravámenes que hacen más gravosa la carga tributaria efectiva del inversionista extranjero, que se ve potencialmente afectado por este tipo de impuestos, inclusive sin tener una presencia fiscal en la jurisdicción imponiendo este gravamen.

a. Bolivia

Desde 1995 el legislador derogó el impuesto de timbre.

b. Colombia

El impuesto de timbre en Colombia grava la suscripción de documentos públicos y privados²¹ en los que se hagan constar la constitución, existencia, modificación, cesión o terminación de obligaciones que causen efectos en Colombia, independiente del lugar en el que el documento sea suscrito, siempre y cuando la cuantía de las obligaciones incorporadas en el documento gravado supere la cuantía mínima establecida por la ley²². La base gravable es el valor de las obligaciones incorporadas en el documento y la tarifa del impuesto es 1.5%.

c. Ecuador

Sin perjuicio de la existencia de ciertos impuestos de registro de documentos en el Ecuador, es nuestro entendimiento que no existe un impuesto que se cause sobre la suscripción de documentos como hecho generador.

d. Perú

Es nuestro entendimiento que no existe un impuesto que se cause sobre la suscripción de documentos como hecho generador.

e. Venezuela

En el caso de Venezuela la Ley de Timbre fiscal establece (i) una tasa fija o variable que se cobra por la expedición de ciertos documentos oficiales, y (ii) un impuesto de timbre de 1% sobre ciertos documentos.

El impuesto de 1% aplica sobre todo pagaré bancario y sobre las letras de cambio libradas o descontadas por bancos y otras instituciones financieras domiciliadas en Venezuela. Este impuesto también aplica sobre órdenes de pago emitidas a favor de contratistas por la ejecución de obras y servicios prestados al sector público, que sean superiores a cierta cantidad mínima ajustable anualmente.

11. Ausencia de normas para determinar el ingreso **bruto** directamente relacionado con la actividad **efectivamente** desarrollada por una sucursal o establecimiento permanente

Esta es una discusión relativamente difícil y en nuestra experiencia poco explorada, particularmente en el caso de los Países Andinos. No nos referimos en esta sección a normas para determinar el ingreso neto de la sucursal y que permiten la deducción de los costos y gastos relacionados con su actividad económica; nos referimos a normas para determinar el ingreso bruto efectivamente vinculado a la actividad desarrollada por la entidad local que permitan excluir, en la determinación de la base gravable, la porción del ingreso bruto recibido por la entidad local pero atribuible a la actividad desarrollada por la casa matriz en el exterior.

²¹ Las normas sobre impuesto de timbre prevén una serie de documentos cuya suscripción es exenta del tributo.

²² Aproximadamente US\$ 22,000.

Si se revisa los regímenes impositivos de las sucursales y establecimientos permanentes de los Países Andinos, no existen normas de carácter general que traten esta posibilidad en forma expresa y exhaustiva. En todos los casos se termina remitiendo al tratamiento general aplicable a las sociedades domésticas. Excepción hecha de las excepciones limitadas que existen en Venezuela y Bolivia, y que se comentan más adelante en este artículo.

Así las cosas, aplicando las normas generales de cada jurisdicción, una sucursal o establecimiento permanente termina liquidando y pagando su impuesto sobre la renta sobre la base gravable determinada en función del 100% del ingreso **bruto** recibido por la sucursal o establecimiento permanente. Desde el punto de vista del país de la fuente este resultado es perfectamente razonable. Desde el punto de vista del inversionista y del país de la residencia, la pregunta es: Por qué se ha de determinar la utilidad neta gravable de la sucursal con base en el 100% del ingreso bruto recibido? Naturalmente, la respuesta que salta de inmediato a la mente es porque ha sido la actividad de la sucursal la que ha generado dicho ingreso.

Esta respuesta, aunque cierta, no es absoluta. Existen ocasiones, más comunes de lo esperado, en que la actividad realizada por la sucursal es tan sólo una parte de la actividad económica generadora de su ingreso. Así las cosas, los inversionistas se preguntan con frecuencia: Qué hacer para reflejar dicha participación en la actividad económica, y que el ingreso bruto atribuido a la sucursal corresponda efectiva y proporcionalmente a la actividad por ella realizada, distribuyendo para efectos impositivos entre la sucursal y la casa matriz el 100% del ingreso bruto?

En ninguno de los Países Andinos existe un conjunto de normas internas claras que permita hacer dicha distribución en forma expresa, excepción hecha de las excepciones limitadas que existen en Venezuela y Bolivia.

En consecuencia, a pesar de que en ocasiones el ingreso bruto recibido por la sucursal es el resultado de una actividad económica desarrollada en un 90% por la casa matriz en el país de la residencia u otras jurisdicciones, y en un 10% desarrollada por la sucursal en el país de la residencia, el 100% de la utilidad resulta gravado en el país de la fuente.

Ante la ausencia de normas que permitan dicha distribución proporcional, los inversionistas recurren a la implementación de cargos cruzados entre la casa matriz y su sucursal o establecimiento permanente. Pero, en todas las jurisdicciones analizadas existen ciertas limitaciones en la deducción de este tipo de pagos, así como en ocasiones dichos pagos se someten a retenciones en la fuente que terminan por incrementar la carga tributaria efectiva del contribuyente.

Antes de terminar nuestra discusión sobre este tema, es importante resaltar las excepciones, antes mencionadas, que confirman la necesidad de pensar en la viabilidad y conveniencia de la adopción de normas en este sentido.

En Venezuela, las normas aplicables establecen que las personas jurídicas con un establecimiento permanente (incluidas las sucursales), sólo estarán gravados en dicho país sobre sus rentas de fuente nacional o extranjera **atribuibles** a su establecimiento

permanente. La pregunta en este caso es hasta qué punto existen normas claras que permitan excluir de la base gravable parte de los ingresos recibidos por el establecimiento permanente, pero atribuibles a la actividad desarrollada por la persona jurídica en el exterior?

En Bolivia, exclusivamente para ciertas actividades económicas²³, cuando la actividad sólo se desarrolla en parte en Bolivia a través de una sucursal, agencia o establecimiento, se presume, sin que se admita prueba en contrario, que el 16% del ingreso bruto de la sucursal, agencia o establecimiento permanente es de fuente Boliviana. El restante 84% se considera de fuente extranjera y por lo tanto no sometido al IUE en dicha jurisdicción.

De esta manera, en Bolivia se reconoce que ciertas actividades económicas cuyas utilidades pueden quedar registradas en una entidad local (e.g., una sucursal), generan dicha utilidad como resultado de la actividad combinada de la entidad local y su casa matriz en el exterior. En consecuencia, la utilidad neta generada por dicha actividad no puede ser gravada en un 100% en cabeza de la sucursal.

12. Acuerdos sobre precios de transferencia

Una de las mayores preocupaciones de empresas multinacionales haciendo negocios en múltiples jurisdicciones, es la existencia y alcance de normas sobre precios de transferencia entre partes relacionadas. Una de las preguntas más frecuentes sobre este tema es si existe la posibilidad de suscribir acuerdos sobre precios de transferencia con las autoridades de impuestos en las jurisdicciones involucradas.

Los APAs o acuerdos anticipados (o avanzados) sobre precios de transferencia permiten a los contribuyentes, en aplicación de las normas sobre precios de transferencia, determinar de manera anticipada y para efectos impositivos el precio o margen de utilidad de las diferentes operaciones que realicen con sus partes relacionadas.

Hasta hace relativamente poco la respuesta generalizada en los Países Andinos era negativa. Hoy en día la situación ha cambiado. Venezuela, Perú y Colombia (el caso más reciente), permiten la celebración de este tipo de acuerdos.

Bolivia y Ecuador no contemplan en su régimen tributario dicha posibilidad, tal vez como consecuencia de la ausencia de un cuerpo normativo moderno sobre este tema. Desafortunadamente las normas vigentes en estas dos jurisdicciones son escasas, rudimentarias e insuficientes para regular esta materia. Dichas normas son en cierto sentido similares a las previstas por Colombia, Perú y Venezuela con anterioridad al giro, relativamente reciente, que se dio en estas jurisdicciones para modernizar las normas sobre esta materia.

En las consultas hechas a clientes este fue un punto mencionado reiteradamente. La preocupación del inversionista extranjero no está en que existan normas que pongan límites a este tipo de transacciones entre partes relacionadas. Su preocupación está en

²³ Transporte, comunicaciones, noticias internacionales, seguros y reaseguros, o producción y distribución de películas, videos y discos o grabaciones de sonido.

que dichos límites no sean estandarizados y que no estén de acuerdo con los límites que enfrentan en otras jurisdicciones del mundo. Dicha falta de homogeneidad genera para ellos complicaciones en la administración de transacciones entre partes relacionadas y un incremento de los gastos en que se tiene que incurrir para estos efectos (e.g., el solo costo de tener que practicar un estudio diferente que siga criterios que se aparten de los fijados por la OCDE).

Adicionalmente, se ve con preocupación la adopción de normas modernas sobre precios de transferencia sin el acompañamiento de una modificación estructural al sistema tributario que establezca límites a la aplicación de normas existentes, cuya aplicación sería contradictoria con la adopción de un régimen moderno de precios de transferencia.

Por ejemplo, las normas que limitan la deducción de pagos entre partes relacionadas deben ser derogadas o modificadas. Si el objetivo de las normas sobre precios de transferencia es precisamente permitir establecer los parámetros de mercado dentro de los cuales pagos entre partes relacionadas son deducibles, la aplicación de una norma que en todo caso limite la deducción del pago resulta contradictoria.

13. Normas limitadas sobre reorganizaciones corporativas libres de impuestos

Las reorganizaciones corporativas son un fenómeno cada vez más común y constituyen una herramienta necesaria para los inversionistas. Pero si se revisa el régimen tributario interno de los Países Andinos en busca de las normas que regulan el tema sobre reorganizaciones corporativas libres de impuestos, encontramos que en todos los casos dichas normas son escasas y no regulan la materia de una manera clara y exhaustiva.

Adicionalmente, típicamente las alternativas de reorganización contempladas por dichas normas se encuentran exclusivamente limitadas a las fusiones estatutarias y divisiones (o escisiones) estatutarias de sociedades, restringiendo en exceso las alternativas que tiene el contribuyente para reorganizar sus entidades, activos y actividades, sin que se genere un efecto impositivo no deseado.

En Venezuela, este tratamiento sólo cubre expresamente el caso de la fusión, más no el de la escisión. Perú limita dicho tratamiento a las fusiones y escisiones, al igual que Bolivia, que además extiende dicho tratamiento expresamente a la transformación de sociedades. Tal vez Ecuador es el caso que en materia de impuesto sobre la renta contempla indirectamente hipótesis de reorganización más allá de la fusión y escisión, extendiendo dicho tratamiento a las transferencias generadas en la adquisición de una sociedad por otra sociedad. Colombia por vía de interpretación también ha ampliado el tratamiento libre de impuestos al intercambio de participaciones (acciones o cuotas sociales) en una sociedad por participaciones de otra sociedad. Algo similar ocurre en Bolivia, pero exclusivamente para efectos del IVA, extendiendo en abstracto el beneficio a todas las ventas o transferencia de un "proceso de reorganización".

Se debería contemplar la posibilidad de estudiar y ampliar el catálogo normativo de casos de reorganizaciones libres de impuestos, naturalmente cuidando que los nuevos

casos contemplados correspondan a casos en que la propiedad de las inversiones de capital no cambia efectivamente de titular. También se deberá tener cuidado de limitar dichos casos a aquellos en que no se justifica que se causen impuestos sobre la transferencia de bienes, derechos, obligaciones y otros conceptos.

Para estos efectos, es importante que las nuevas normas adopten límites apropiados para evitar el abuso de estas figuras, límites que siguiendo la tendencia en otros países, pueden establecerse en función de la permanencia de la inversión de capital por cierto tiempo mínimo después de perfeccionada la reorganización, y en función de la continuidad de las actividades económicas desarrolladas antes de la reorganización.

14. Ausencia de normas tributarias sobre comercio electrónico

Una de las consecuencias de las tendencias actuales de globalización económica, sumada a la rapidez con que se ha desarrollado y generalizado el uso de la Internet, es el auge del comercio electrónico. La Internet le permite a sus usuarios buscar y hacer negocios más allá de las fronteras de su país de residencia, sin tener, en la mayoría de las ocasiones, que establecer una presencia física en las jurisdicciones a cuyo mercado tienen acceso gracias a este medio.

Es característica común de los sistemas tributarios de los Países Andinos, y de otros países en Latinoamérica, la ausencia de normas específicas que regulen la imposición de los tributos actualmente existentes en cada jurisdicción al escenario del comercio electrónico.

Lo anterior refleja que la posición adoptada por los Países Andinos en esta materia es la de mantener el *status quo*, pretendiendo aplicar al comercio electrónico las reglas comunes actualmente vigentes, en lugar de regular la materia expresamente.

Esta posición adoptada por los Países Andinos realmente genera problemas, ya que la aplicación de estas normas al tema del comercio electrónico resulta imperfecta y deja muchos interrogantes por resolver, ya que ignora los temas y dificultades específicas que se derivan de esta forma de comercio, tales como: presencia fiscal en el país de la fuente; fuente del ingreso; la aplicación, control y recaudo de retenciones en la fuente, IVA y otros impuestos.

La adopción de normas especiales en este tema no implica necesariamente, como erróneamente se podría llegar a pensar, la adopción de un cuerpo normativo independiente y especializado sobre la materia. Lo que sí se debe considerar por hacer, es la revisión y ajuste del conjunto normativo que regula los impuestos vigentes en cada jurisdicción.

15. La estabilidad del régimen tributario interno y la red de tratados para evitar la doble tributación

Uno de los fenómenos y a la vez preocupaciones más comunes en Latinoamérica es la creciente falta de permanencia de las normas adoptadas en materia tributaria. Este factor no es ajeno a los Países Andinos y responde a la necesidad de cerrar la brecha deficitaria entre ingreso y gasto público, a través de la adopción de nuevos impuestos,

algunos con supuesto carácter temporal, la ampliación gradual de las bases gravables, y en ocasiones el incremento de las tarifas de los tributos ya existentes.

El problema está en que estas reformas se han vuelto demasiado frecuentes, generando en el inversionista extranjero incertidumbre sobre las reglas del juego que en materia tributaria ha de enfrentar al desarrollar negocios a largo plazo en estas jurisdicciones.

Colombia y Venezuela adoptaron durante cierto período la posibilidad de que los contribuyentes y las autoridades tributarias celebraran acuerdos de estabilidad tributaria, garantizándose ciertas condiciones a cambio del pago de impuestos a una tarifa mayor. Enhorabuena, dicha alternativa fue derogada en Colombia. En Venezuela, aunque permanece vigente, es nuestro entendimiento que poco se ha utilizado.

En nuestra opinión los acuerdos de estabilidad tributaria no son la mejor alternativa. Los Países Andinos deben considerar hacer una revisión estructural a sus sistemas tributarios que les permita no sólo adoptar soluciones duraderas, sino además su modernización.

Los tratados bilaterales para evitar la doble tributación son una de las herramientas esenciales para proporcionar a los inversionistas reglas claras y la estabilidad que hoy les preocupa.

El comienzo de la experiencia de los Países Andinos en materia de doble tributación internacional suena ya lejano. El resultado de dicho esfuerzo comunitario fue la adopción en 1971 de la Decisión 40 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

En esta decisión se adoptaron dos anexos. El Anexo I constituye un acuerdo multilateral para evitar la doble tributación internacional entre los Países Andinos. El Anexo II es el modelo de tratado bilateral que los Países Andinos se comprometieron a seguir en la celebración de tratados en esta materia con países no miembros de la Comunidad. Ambos anexos son orientados por el principio de la fuente.

En el caso del Anexo I, la verdad es que dicho acuerdo constituye una herramienta importante en materia de planeación regional. Sin embargo, el verdadero beneficio sólo se podrá medir en función del monto de las inversiones directas de capital entre países miembros.

En el caso del Anexo II, la verdad es que la Decisión claramente no ha funcionado. La adopción radical del principio de la fuente ha llevado, en opinión del autor, a que los países desarrollados, miembros de la OCDE o que adscriben al principio de la residencia, busquen siempre seguir el modelo de esta última organización.

Al analizar la red de tratados existente en los Países Andinos, no es difícil concluir que el modelo que claramente ha predominado en la negociación y celebración de estos tratados es el modelo de la OCDE, con ciertos matices e influencia del modelo de la ONU. El modelo del Anexo II de la Decisión 40 sólo ha sido utilizado una vez, en el caso del tratado entre Bolivia y Argentina.

En este sentido, es apenas obvio preguntarse si la Comunidad Andina debe o no retomar este tema y adoptar una nueva posición que reconozca esta realidad, adoptando nuevos compromisos.

La respuesta naturalmente es afirmativa. Los nuevos compromisos que se adopten en este renovado esfuerzo comunitario deben ir más allá de lo formal. Es necesario dejar de concentrarse exclusivamente en que modelo o principio seguir. Sea o no un modelo diferente, sea el principio orientador el de la fuente o el de residencia, lo cierto es que la experiencia muestra que lo importante en la negociación de tratados sobre esta materia es el compromiso y distribución del recaudo tributario entre las dos jurisdicciones partes de un tratado.

En nuestra opinión el nuevo esfuerzo comunitario sobre esta materia deberá estar enfocado en definir y establecer los límites comunitarios que cada uno de los países miembros debe observar en materia de tarifas, establecimiento permanente y otros temas normalmente tratados en la negociación de este tipo de tratados. Sólo de esta manera se logrará establecer la neutralidad regional que en esta materia buscaba garantizar la adopción del Anexo II de la Decisión 40.

El proceso de negociación de un tratado en esta materia es la representación práctica de la confrontación y dinámica teóricas entre el principio de la fuente y el de la residencia. En este proceso, una posición absoluta en favor de uno u otro extremo se traduce en la falta de compromiso y de voluntad para negociar un tratado sobre esta materia. Es por eso que, en nuestra opinión, más allá de la forma que se adopte, lo importante es definir los límites del sacrificio fiscal que cada parte está dispuesta a aceptar.

Además de la Decisión 40 de 1971 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, existen en los Países Andinos los siguientes tratados bilaterales para evitar la doble tributación internacional:

a. Bolivia (7)

Alemania, Argentina, España, Francia, Reino Unido y Suecia. Adicionalmente, existe un tratado entre Bolivia y Estados Unidos de América para evitar doble tributación, exclusivamente sobre rentas generadas en actividades de transporte internacional.

b. Colombia (8)

Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos de América, Francia²⁴, Italia y Venezuela. Estos tratados en su totalidad se limitan a las rentas generadas en las actividades de transporte internacional. Ninguno de ellos tiene el alcance general del Anexo II de la Decisión 40 o de los modelos de la OCDE y de la ONU.

Colombia es el único país de la Comunidad que ha permanecido reacio a la celebración de tratados de alcance general para evitar la doble tributación (i.e., del tipo de los tratados previstos en el Anexo II de la Decisión 40 o de los modelos de la OCDE y de la ONU). La razón es difícil de precisar, pero tal vez radique en la falta de certeza del costo versus el beneficio que la celebración de estos tratados le podría traer al país, sumado a una situación económica que hoy en día tolera poco sacrificio fiscal.

No obstante lo anterior, para Colombia sería importante:

- (i) Conformar un equipo económico técnicamente calificado que mida exactamente cuál sería el sacrificio fiscal potencial que realmente estaría enfrentando en cada una de las rentas que normalmente se regulan en un tratado de esta naturaleza.
- (ii) Con base en los resultados de dicho estudio, se deberán definir los límites de negociación aceptables en materia de tarifas, establecimiento permanente y otros temas normalmente tratados en la negociación de este tipo de tratados.
- (iii) Conformar un segundo equipo de personas destacadas y competentes en el ámbito tributario nacional, con experiencia en el análisis y aplicación de este tipo de tratados y en los aspectos internacionales tributarios relacionados, con el fin de garantizar la debida representación de los intereses nacionales en este tipo de negociaciones. Naturalmente, esta "Comisión" debe tener cierto carácter de permanencia para dar así continuidad y uniformidad a dichos intereses.

c. Ecuador (13)

Alemania, Brasil, Bélgica²⁵, Canadá, Chile²⁶, España, Francia, Italia, México, Rumania y Suiza. Adicionalmente, existen tratados con Alemania y Argentina para evitar doble tributación, exclusivamente sobre rentas generadas en actividades de transporte marítimo internacional.

d. Perú (6)

Canadá²⁷, Chile²⁸ y Suecia. Adicionalmente, existen tratados con Argentina, España²⁹ y Estados Unidos de América³⁰ para evitar doble tributación, exclusivamente sobre rentas generadas en actividades de transporte internacional.

e. Venezuela (33)

Alemania, Barbados, Bélgica, Canadá, China³¹, República Checa, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, Indonesia, Italia, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Trinidad y Tobago. Adicionalmente, existen tratados para evitar doble tributación, exclusivamente sobre rentas generadas en actividades de transporte internacional, con Alemania, Argentina (aéreo), Bélgica, Brasil (aéreo), Canadá, Chile, Colombia, España, Estados Unidos de América, Francia, Italia (dos, uno para transporte aéreo y otro para transporte marítimo), Países Bajos y Trinidad y Tobago.

El tratado entre Venezuela y Estados Unidos de América sigue el modelo propio adoptado para estos efectos por Estados Unidos de América.

²⁴ Sólo transporte aéreo.

²⁵ Este tratado aún no ha entrado en vigencia.

²⁶ Ver nota 25, *supra*.

²⁷ Ver nota 25, *supra*.

²⁸ Ver nota 25, *supra*.

²⁹ Sólo transporte aéreo.

³⁰ Sólo transporte marítimo.

³¹ Ver nota 25, *supra*.

16. Agradecimientos

Es importante destacar especialmente la colaboración y comentarios recibidos de las siguientes personas, cuya participación en este ejercicio fue fundamental:

John A. McLees - Latin America Tax Services Team
Matthew M. Nochowitz
Baker & McKenzie (Chicago, Estados Unidos de América)

Juan P. Godoy
Baker & McKenzie (Bogotá, Colombia)

Ronald Evans
José P. Barnola (h.)
Baker & McKenzie (Caracas, Venezuela)

Carlos Ferreira
C.R. & F. Rojas Abogados (La Paz, Bolivia)

Alvaro Pólit García
Pólit & Pólit Abogados (Quito, Ecuador)

Jaime González-Bendiksen
Baker & McKenzie (Juarez, México)

Alfredo Lewin Figueroa
Lewin & Wills Abogados (Bogotá, Colombia)

Paul D. Slocomb
SpanTran US (Chicago, Estados Unidos de América)

Adicionalmente queremos agradecer a todos los representantes de nuestros clientes que muy amablemente participaron en este trabajo, compartiendo con nosotros sus experiencias e inquietudes sobre los sistemas tributarios de los Países Andinos. El gran valor de este trabajo está realmente en las contribuciones hechas por ellos, las cuales hemos tratado de capturar en su mayoría en estas páginas.

17. Fuentes consultadas

- **Bravo Arteaga, Juan Rafael.** *"Nociones Fundamentales de Derecho Tributario"*, Ediciones Rosaristas, 2a ed., Colombia (1997).
- **CCH.** *"Latin American Tax Library"*, CCH Inc., Base de datos en Internet.
- **Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.** *"Sistema de Informaciones Tributarias Básicas – STRIBA"*, CIAT, Base de datos en Internet.
- **González-Bendiksen, Jaime.** *"Mexican Assets Tax"*, Baker & McKenzie, México (1999).

- **Hernández, Carmela.** *"Tax Developments in Peru"*, Baker & McKenzie, Estados Unidos de América (2003).
- **International Bureau of Fiscal Documentation.** *"Taxation in Latin America"*, IBFD Publications BV, Países Bajos (2002).
- **Lewin Figueroa, Alfredo.** *"Actualización de la Decisión 40 sobre Doble Tributación Internacional en los Países Andinos"*, Consultoría para la Comunidad Andina de Naciones, Colombia (1999).
- **McDaniel, Paul R. and Ault, Hugh J.** *"Introduction to United States International Taxation"*, Kluwer Law International, 4a edición (2001).
- **McLees, John.** *"Overview of the tax systems in Latin America"*, Baker & McKenzie, Estados Unidos de América (2002).
- **McLees, John.** *"Tax Issues in Latin American Operations"*, Baker & McKenzie, Estados Unidos de América (2003).
- **Rodríguez Piedrahita, Adrián F.** *"Colombian Tax Reform for 2003: Business Impact"* (Original title: *Changes in the Colombian Tax Reform for 2003 That Affect Companies Doing Business in Colombia and Their Shareholders*), Practical Latin American Strategies, WorldTrade Executive Inc., Volume 6, Number 1, Estados Unidos de América (January 2003)
- **Tax Analysts.** *"Tax Base"*, Tax Analysts., Base de datos en Internet.
- **Tax Management.** *"Foreign Income Portfolios"*, Tax Management Inc., Estados Unidos de América (2002).

IMPACTO
fiscal
en la integración
económica

▶ **LA DESCENTRALIZACION,
LA ESTABILIDAD MACROECONOMICA
Y LA INTEGRACION
ECONOMICA REGIONAL:
enlaces de política y mecanismos
de transmisión**

Eduardo Wiesner - *Consultor*

CONTENIDO

"La descentralización, la estabilidad macroeconómica y la integración económica regional: enlaces de política y mecanismos de transmisión"

MARCO CONCEPTUAL Y OBJETIVOS

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

I. LA EXPERIENCIA MACRO-ECONOMICA DE AMERICA LATINA EN LOS 90's

II. LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA EN LOS 80's y 90's

- A. El Caso de Brasil
- B. El Caso de Colombia
- C. El Caso de Ecuador
- D. El Caso de Bolivia
- E. El Caso de Chile
- F. El Caso de México
- G. El Caso de Argentina
- H. The Tax Assignment Problem
- I. Resumen y Conclusiones

III. LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y APERTURA COMERCIAL

- La Coordinación Macroeconómica Sistémica
- La Dimensión Fiscal de la Integración y de la Descentralización

IV. LA COORDINACION MACROECONOMICA REGIONAL : EL CASO DE LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

V. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

VI. IMPLICACIONES DE POLITICA Y RECOMENDACIONES

NOTAS

BIBLIOGRAFIA

Un proceso de descentralización dentro de un país puede ser entendido como análogo a uno de apertura y "liberalización" territorial al interior de un país. Por su parte, un proceso de apertura comercial y de integración económica regional puede ser comprendido como uno de descentralización en un espacio territorial más amplio y constituido por varios países. En ambos casos el objetivo básico es similar, i.e. lograr ganancias en eficiencia¹ y en efectividad² en el logro de los propósitos de cada política. En ambos casos hay una apertura en busca de mercados más amplios, más dinámicos, menos "incompletos" y donde las condiciones "locales"³ favorezcan la generación de nueva información a través de la más cercana interacción entre la demanda y la oferta.⁴ El principio de la subsidiariedad⁵ está detrás de ambos esquemas así como la premisa que la gente "vota con los pies" (Tiebout, 1956)⁶ y vota también con su inversión llevándola hacia donde su rendimiento sea el más alto.

Existiendo estas analogías y factores comunes se podría pensar que los dos procesos y políticas se complementarían y apoyarían recíprocamente. Sin embargo, la experiencia no parece confirmar del todo esta hipótesis. Desde los 80's varios países en América Latina han adoptado procesos tanto de descentralización como de integración económica regional. No obstante, los resultados no son del todo positivos en particular en el frente de la "descentralización". Cómo explicar esta situación? Qué condiciones o requisitos de política comunes podrían estar dejándose de cumplir en ambos procesos? Y qué se podría hacer para tener un enfoque de política más integral y consistente?

El presente documento tiene como objetivo examinar estos interrogantes y ofrecer algunas consideraciones para formular un marco conceptual que guíe ambas políticas bajo restricciones⁷ y requisitos comunes o similares. Esto es, ver qué principios de la descentralización podrían hacerla más efectiva y redundar en un mejor proceso de integración económica nacional y regional. Y viceversa, ver qué modalidades de integración económica y regional podrían contribuir a un fortalecimiento de la descentralización nacional y regional.⁸

Como se verá, el hilo conductor y la principal causa común de las dificultades observadas, tanto en la descentralización como en la integración económica regional, son los desequilibrios fiscales que en los últimos años han experimentado gran parte de los países de la región. Lo paradójico es que parte de esas dificultades se originan, precisamente, en el "modelo" de descentralización adoptado y parcialmente en las características de las políticas de integración económica. Aunque con mayor intensidad en lo primero que en lo segundo.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El documento está organizado en seis secciones. En la primera se resume la experiencia macroeconómica de la región en los últimos años. Esto es necesario para disponer del contexto fiscal y del telón de fondo dentro del cual se desarrollaron los procesos de descentralización y de integración regional. En segundo lugar se precisan las características que, en general, tuvo el "modelo" de descentralización que siguieron la mayoría de los países. Se resume la evolución fiscal de los distintos niveles de gobierno para Brasil, Chile, México, Ecuador, Bolivia, Colombia y Argentina. La idea es extraer las impli-

caciones del modelo seguido sobre la estabilidad macroeconómica. Se quiere también explorar la perspectiva y desarrollos que podrían tener estos procesos en el futuro. En tercer lugar, se resume la experiencia de los procesos de integración económica regional de los últimos 10-15 años para precisar (i) qué se ha logrado, (ii) qué falta por hacerse y (iii) cuáles son las restricciones que limitan las correcciones deseables.

En la cuarta sección se analiza el tema de la coordinación de políticas desde la macroeconómica hasta las relacionadas con la descentralización y la integración económica regional. La idea es destacar los mecanismos de transmisión entre estas políticas y delinear el marco conceptual que las podría integrar y organizar. Algo así como identificar cuáles son las variables dependientes y cuáles las independientes en las interacciones entre la estabilidad macroeconómica, los balances fiscales, la descentralización, la integración económica regional y sus respectivos marcos institucionales.⁹ La penúltima y quinta sección resume los principales hallazgos y conclusiones. El documento termina con la síntesis de las implicaciones de política y las recomendaciones que de éstas se derivan.

I. LA EXPERIENCIA MACRO-ECONOMICA DE AMERICA LATINA EN LOS 90's

Durante la década de los 90's el nivel del gasto público en América Latina como proporción del PIB, aumentó en un gran número de países (Cuadro No. 1). En algunos casos el incremento fue muy grande. En Brasil el porcentaje subió del 30.7% en 1992 al 42.7% en el año 2000. Durante este mismo período este porcentaje subió del 25.8% al 34.8% en Colombia, del 16.3% al 31.8% en el Paraguay. En algunos pocos casos bajó como ocurrió en México, pasando del 25.4% al 22.9%. En otros países el porcentaje se estabilizó, como ocurrió en el Ecuador y Perú. Pero en promedio el porcentaje pasó del 23.6% a un 27.1%.

CUADRO 1

AMERICA LATINA Y CARIBE: GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO¹ (en porcentaje del PIB)

País	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ²	1999	2000
Argentina	18.9	20.3	19.9	20.0	19.5	20.4	20.4	21.9	22.0
Brasil	30.7	33.3	29.3	32.8	32.9	34.1	40.0	44.4	42.7
Colombia	25.8	28.8	27.5	32.3	35.9	36.7	32.9	36.4	34.8
Costa Rica	21.9	22.0	26.0	24.0	25.0	24.0	23.5	31.2	32.5
Ecuador	26.9	25.0	24.6	26.9	27.5	26.3	26.3	30.0	27.9
Guatemala ³	10.7	10.6	9.2	9.4	9.4	10.7	12.5	13.8	12.8
México	25.4	23.4	23.6	22.9	23.3	23.7	21.6	22.0	22.9
Paraguay	16.3	15.3	18.1	18.3	18.2	20.7	22.2	28.3	31.8
Perú ³	17.2	18.9	17.9	18.6	17.5	16.7	17.1	17.8	17.5
Uruguay	27.2	29.0	30.6	29.9	29.7	30.8	31.0	33.5	34.1
Promedio simple	23.6	23.8	24.3	24.3	24.4	24.4	24.8	27.0	27.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. [E-mail del experto Keiji Inoue del 19 de Junio de 2001]

¹ Calculados a partir de cifras en moneda nacional a precios corrientes

² Cifras Preliminares

³ Se refiere al gobierno central

En general hubo un mejor desempeño tributario, como lo muestra el Cuadro No. 2. En el caso del Brasil hubo un incremento de nueve puntos del PIB pasando de 20.8% en 1992 a 29.8% en el 2000. Costa Rica pasó de 21.9% a 31.2%. Ecuador pasó de 7.1% a 12.3% y Bolivia del 8.9% a 13.4% en el mismo período. Tan solo México aparece con una disminución pasando del 12.4% al 10.6%.

CUADRO 2

EVOLUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA COMO PORCENTAJE DEL PIB

Ingresos Tributarios % of PIB	1992	1995	1998	1999	2000
Argentina	16.6	17.3	17.6	17.6	18.1
Brasil	20.8	25.0	28.3	26.6	29.8
Colombia	16.7	19.6	18.0	17.8	18.1
Chile	17.3	17.0	17.7	16.9	17.5
Perú	11.6	12.7	13.8	12.4	12.0
Costa Rica	12.0	12.5	12.8	12.4	12.6
Ecuador	7.1	7.9	9.8	10.2	12.3
Bolivia	8.9	11.1	14.1	13.1	13.4
México	12.4	9.2	10.5	11.4	10.6

Fuente: CEPAL (E-mail del experto Keiji Inoue, del 10 de Junio de 2001)

Pero aunque los ingresos tributarios subieron el gasto total lo hizo aun más rápido y el resultado neto fue el aumento del déficit fiscal. El Cuadro No. 3 muestra las cifras para los años 1997 - 1999. Como se puede apreciar el "promedio" del balance fiscal pasó de -1.4% en 1997, a -2.5 % en el 98 y a -3.0% en el 99.

CUADRO 3

RESULTADO FISCAL GLOBAL DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO DE AMERICA LATINA COMO PORCENTAJE DEL PIB

Países	Ingresos Totales			Gastos Totales			Resultado Financiero		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
América Latina	23.3	21.3	22.4	24.7	23.8	25.4	-1.4	-2.5	-3.0
Argentina	17.2	19.0	20.3	18.6	20.4	22.0	-1.4	-1.4	-1.7
Brasil	28.9	32.1	34.4	34.1	40.0	43.9	-6.1	-8.0	-9.5
Bolivia	30.3	23.1	30.8	33.7	35.0	34.7	-3.4	-4.0	-3.9
Chile	32.0	23.6	23.1	31.2	23.2	24.5	0.8	0.4	-1.5
Colombia	33.6	29.5	32.5	36.7	32.9	37.1	-3.1	-3.4	-4.6
Costa Rica	29.8	12.9	13.1	31.3	15.4	15.4	-1.5	-2.5	-2.3
México	23.0	20.4	20.7	23.6	21.6	21.8	-1.5	-1.2	-1.1
Perú	14.2	14.3	13.0	15.0	15.3	15.8	0.4	-1.0	-2.7
Venezuela	31.9	21.0	24.7	29.3	27.6	25.9	2.6	-6.6	-1.2
Ecuador	23.8	20.3	25.2	26.3	26.3	30.0	-2.6	-6.0	-4.8

Fuente: CEPAL, Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1999-2000, Diciembre 2000, Table No. 3.1, página 38

El Cuadro No. 4 resume el balance fiscal para la región para el período 1995 – 2001.

CUADRO 4

AMERICA LATINA: RESULTADO FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Resultado Fiscal	-1.7	-1.6	-1.3	-2.2	-3.0	-2.8	-3.3

Fuente: CEPAL (2002) Situación y Perspectivas, Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 2001 - 2002, página 32.

Los déficits fiscales, a través de los mecanismos de transmisión (i) de mayores tasas de interés, (ii) de más alto endeudamiento, (iii) de mayores déficits en la cuenta corriente, llevaron a la depreciación de las monedas en Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, México y otros. Esto último generó volatilidad¹⁰ macroeconómica y afectó adversamente el comercio entre los países de la región. El caso del MERCOSUR es un ejemplo, parcial al menos, de este proceso.

Como conclusión, se puede decir que esta volatilidad macroeconómica no contribuyó a fortalecer los procesos de integración económica ni los de descentralización. Pero, como veremos más adelante, la causalidad también pudo haber sido a la inversa aunque indirecta. Esto es, que la descentralización fue la que contribuyó a desestabilizar el manejo macroeconómico y que la integración hizo algo similar aunque con menor intensidad. En el primer caso, por haber aumentado los gastos y los déficits fiscales. En el segundo, por haber reducido, los recaudos por concepto de aduana e importaciones creando así, *ceteris paribus*, un mayor déficit fiscal en la región.

II. LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA EN LOS 80's y 90's

Desde los 80's muchos países en América Latina adoptaron políticas que buscaban aprovechar el potencial de ganancias en eficiencia y en equidad que puede generar la descentralización fiscal y política. Con mucha razón se pensó que el modelo centralista¹¹ tradicional de América Latina no estaba generando suficiente crecimiento global ni adecuado aprovechamiento del potencial del nivel subnacional, en particular, del municipal. Se quería también apoyar la gobernabilidad democrática y para ello era necesario buscar una mayor participación política a todos los niveles de gobierno.

Fue así como se modificaron las Constituciones en Brasil en 1988, en Colombia en 1991 y en muchos otros países se adoptó un marco legal para aumentar las transferencias nacionales al nivel subnacional y para redistribuir, devolver o desconcentrar competencias y recursos. Uno de los principios claves detrás de estos nuevos marcos de política era el de la subsidiariedad y la noción de que el Estado funcionaba mejor entre más cercano estuviese al ciudadano.

Pero del esquema abstracto al modelo realmente puesto en marcha hubo grandes diferencias. Las características del modelo que, en líneas generales, prevaleció fueron las siguientes:

- a. Establecimiento de transferencias constitucionales, automáticas, por fórmula, como porcentaje de los ingresos del nivel nacional.¹²
- b. Ausencia casi total de incentivos para premiar el mejor uso de los recursos.
- c. Se estableció la obligación de la transferencia de recursos pero no se logró, simultáneamente, devolver el equivalente de responsabilidades del gasto.
- d. No se construyó un marco institucional¹³ que regulara la interacción entre los mercados intergubernamentales.
- e. Los sistemas de evaluación de resultados eran más espurios que reales.¹⁴

Como muchos estudios lo han señalado, este marco conceptual adoleció de serios problemas conceptuales (Wiesner E., 2002, BID) y, según Campbell, Peterson and Brakarz (1991), se pudo haber sobrestimado el potencial de los escogimientos públicos locales. En general, el esquema seguido condujo a (i) una estructura equivocada de incentivos (Lopez-Murphy, 1994), (ii) inflexibilidad en los ingresos y los gastos (Krause-Junk, 1996), (iii) crecientes transferencias (Aghon Gabriel, 1996), (iv) duplicación de gastos (Tanzi Vito, 1995) y pudo haber agregado presiones inflacionarias (Finot Ivan, 2001).

El desarrollo de este marco conceptual generó serios problemas fiscales y macroeconómicos en Colombia, Brasil, Ecuador, Bolivia, México, Venezuela y otros. Aunque estos desequilibrios no fueron causados exclusivamente por la descentralización, en la mayoría de los casos los problemas fiscales se vieron agravados por los déficits del nivel subnacional. En países como Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador y Argentina fue necesario que el nivel nacional incurriera en "bail-outs" de sus respectivos niveles subnacionales.¹⁵

En breve, lo que se podría llamar la "primera generación" de políticas en materia de descentralización en América Latina difícilmente podrá ser considerado como un éxito. Sin embargo, hay razones para pensar que se podría estar iniciando una "segunda generación" de políticas de descentralización que sí podrían generar ganancias en eficiencia y en equidad a nivel de los sectores públicos en general.

Esta "segunda generación de políticas" podría estar evolucionando en Brasil, Colombia, México y otros¹⁶ donde los marcos macroinstitucionales (por ejemplo, la Ley de Responsabilidad Fiscal del 2000 de Brasil) y los desarrollos fiscales subnacionales (Cuadro No. 14) sugieren que sí ha habido aprendizaje y que hay mayor claridad conceptual sobre el "norte" que debe guiar la descentralización. Parece que ahora se entiende mejor que la verdadera descentralización ocurre más cuando los ingresos fiscales propios del nivel subnacional aumentan en términos reales que simplemente cuando aumenta el gasto territorial.¹⁷ Y esto es precisamente lo que parece que está ocurriendo en la región.¹⁸

En una evaluación hecha para el "Office of Evaluation and Oversight, OVE", del Banco Interamericano de Desarrollo, Wiesner Eduardo (2002) encontró¹⁹ que en Colombia, Brasil y México la proporción de ingresos tributarios subnacionales creció como proporción del PIB y dentro del total durante los 90's. Aún en el caso de Ecuador, Chile y

Bolivia, que tienen tan distintos esquemas institucionales para regular su descentralización, se ha presentado un ligero aumento de la tributación subnacional. Los siguientes son los resultados para cada país:

A. EL CASO DE BRASIL

El Cuadro No. 5 muestra que aun cuando el nivel federal subió su captación de ingresos tributarios entre 1991 y el 2001, los dos niveles subnacionales también lo hicieron. Esto sugiere un gran esfuerzo por mantener el proceso de federalización en este país. Después de todo, por lo general es menos difícil para el nivel nacional el subir el recaudo tributario que para el nivel subnacional.

CUADRO 5

BRAZIL: RELATIVE SHARES OF GROSS TAX REVENUE¹ BY LEVEL OF GOVERNMENT 1991 - 2000 (% of GDP)

Tax Revenue by Level of Government	1991	1995	2000	2001
A. Federal or Union Level ²	18.12	19.38	22.75	23.82
B. State Level	7.32	7.77	8.71	9.21
C. Municipal Level	1.18	1.32	1.48	1.54
D. Subnational Level (B+C)=D	8.50	9.09	10.19	10.75
E. Total Tax Gross Revenue by non-financial public sector	24.82	28.47	32.94	34.37

Fuente: Receita Federal.

¹ Refers to gross tax revenues collected by each level of government. That is, it excludes constitutional transfers amongst the states or levels. This is what could be called "owned taxes" by each level of government before they incur in transfers.

² Includes Orçamento Seguridade and demais.

El Cuadro No. 5 también revela el gran tamaño fiscal del nivel subnacional en el Brasil, superior al 10% del PIB, proporción superior a la de todos los países de la región. Dentro de este contexto, se podría decir que el Brasil es el único país realmente federal en América Latina. Y como las cifras y sus políticas lo muestran es también el que tiene una clara dinámica hacia un creciente federalismo.

B. EL CASO DE COLOMBIA

En el caso de Colombia, el Cuadro No. 6 muestra que los ingresos tributarios del nivel subnacional pasaron de representar un 1.8% del PIB en 1990 a un 2.7% en el año 2000. Sin embargo, la totalidad del aumento correspondió al nivel municipal. El nivel departamental no muestra ningún crecimiento relativo. El crecimiento del recaudo fiscal subnacional vino acompañado por grandes y crecientes transferencias a partir de los 90's. Todo lo cual llevó a muy rápidos aumentos del gasto subnacional y a serios déficits fiscales en este nivel. Como consecuencia, el endeudamiento de las entidades territoriales subió a niveles insostenibles y fue necesario un "bail-out" por parte del gobierno nacional.²⁰

CUADRO 6

COLOMBIA: RELATIVE TAX REVENUES BY GOVERNMENT LEVEL, 1990-2000

Government Level	As a % of GDP			As a % of Total		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
a. National	8.8	9.7	11.6	81.9	81.1	81.0
b. State Level	1.0	0.8	1.0	8.2	6.5	5.9
c. Municipal Level	0.8	1.5	1.7	9.9	12.3	13.1
d. Total Subnational (b + c)	1.8	2.3	2.7	18.1	18.9	19.0
e. Total Tax Revenue (a + d)	10.6	12.0	14.3	100.00	100.00	100.00

Fuente: Colombia: CONFIS, DNP and for 1990 FEDESARROLLO.

Más recientemente los esfuerzos de las autoridades macroeconómicas por corregir las fallas estructurales del sistema de descentralización han producido innovaciones sustanciales a través de las leyes 549 de 1999 y 715 del 2001. Esta normatividad busca, en esencia, un más riguroso control de la expansión del gasto subnacional. Sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer antes que Colombia pueda considerar que las muy adversas consecuencias macroeconómicas y micro-institucionales de su esquema de descentralización y de transferencias esté superado.²¹

C. EL CASO DE ECUADOR

En el Ecuador el desarrollo fiscal municipal es muy incipiente. Este es un país particularmente centralista²² donde el nivel nacional es prácticamente el único que recauda ingresos tributarios significativos. El Cuadro No. 7 muestra que el nivel nacional captó 8.3% puntos del PIB en 1990 y 13.8% en el año 2000. Como proporción del total este nivel captó el 96.4% y el 96.8% respectivamente. Durante el mismo período, el nivel municipal no tuvo crecimiento significativo. Es más, como proporción del total bajó del 3.6% al 3.1% entre 1990 y el 2000.

CUADRO 7

ECUADOR: INTERGOVERNMENTAL TAX SHARES, 1990 - 2000

Tax Revenues	1990		1995		2000	
	% GDP	% of Total	% GDP	% of Total	% GDP	% of Total
A. National Level	8.3	96.4	9.3	95.9	13.8	96.8
B. a. Municipal Level	0.3	3.6	0.4	4.0	0.4	3.1
b. Regional Level	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
Total Subnational [a + b]	0.3	3.6	0.4	4.1	0.4	3.1
C. Total [A + B]	8.6	100.00	9.7	100.00	14.2	100.00

Fuente: Central Bank of Ecuador, señor Pérez y María Belén Fiebre

El centralismo en el Ecuador se refleja también en el crecimiento de las transferencias del nivel nacional al subnacional. El Cuadro No. 8 muestra que éstas han venido creciendo rápidamente entre 1996 y el año 2000. Se han duplicado como porcentaje del PIB.

CUADRO 8

EQUADOR: RELATIVE IMPORTANCE OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS

Transfers	1996	1997	1998	1999	2000
Transfers (% of GDP)	3.2	2.9	3.7	4.5	6.6

Fuente: Banco Central del Ecuador

D. EL CASO DE BOLIVIA

Bolivia ha logrado importantes reformas a nivel macroeconómico estabilizando la inflación y reduciendo su déficit externo en cuenta corriente. Sin embargo, el déficit fiscal del sector público continúa en niveles superiores a su ritmo de crecimiento económico. En términos de su esquema de descentralización, el nivel de recaudo fiscal municipal, que era prácticamente inexistente en 1994, ya es del 1.1% del PIB en el año 2000. El Cuadro No. 9 resume la distribución del recaudo tributario por niveles de gobierno.

CUADRO 9

BOLIVIA: TAX REVENUES BY GOVERNMENT LEVEL, 1994-2000 (% of GDP)

Tax revenues	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. National Tax Revenue	17.2	16.8	16.9	16.8	16.7	17.3	17.4
B. Municipal Tax Revenue	0.0	0.7	0.8	0.8	0.9	1.2	1.1
C. Total Tax Revenues (A + B)	17.2	17.5	17.7	17.6	19.6	18.4	18.5

Fuente: "Unidad de Programación Fiscal", Ministry of Finance.

Como la Ley de Participación Popular en 1994 transfirió un 20% de los recursos del presupuesto nacional a los municipios, no es claro que el proceso de generación de ingresos fiscales propios a partir de 1995 se deba en forma significativa a un mayor esfuerzo fiscal propio del nivel municipal. El Cuadro No. 10 parece confirmar la hipótesis de que hay poco desempeño fiscal municipal en Bolivia, aun en las grandes ciudades. Entre 1994 y el año 2000 el recaudo tributario de las tres ciudades más grandes, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, prácticamente ha estado estancado en un nivel de alrededor del 0.6% del GDP.

Todo lo anterior indica que existe un gran potencial de desarrollo fiscal municipal. Dentro del contexto de los beneficios que puede generar la descentralización y los escogimientos públicos locales financiados con recursos tributarios propios, esto sugiere que se podrían lograr grandes mejorías en la distribución de oportunidades iniciales y para mitigar la pobreza urbana en este país.

CUADRO 10

BOLIVIA: TOTAL TAX REVENUES AND IN SOME MUNICIPALITIES [% of GDP]

Government Level	1994	1995	1996	1997	1999	2000
Tax Revenue						
A. National Level	17.2	16.8	16.9	16.8	18.7	17.4
B. Municipal Level	0.0	0.7	0.8	0.8	0.9	1.1
C. Total Tax Revenues (A + B)	17.2	17.5	17.7	17.6	19.6	18.5
D. Tax Revenue, La Paz	0.0	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
E. Tax Revenue, Santa Cruz	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
F. Tax Revenue, Cochabamba	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
G. Tax Revenues (D + E + F)	0.0	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
H. Tax Revenue other Municipalities	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4
I. Total Municipal Tax Revenue (G + H) = I	0.0	0.7	0.8	0.8	0.9	1.1

Fuente: "Unidad de Programación Fiscal", Ministry of Finance.

E. EL CASO DE CHILE

Chile es un país que ha escogido una ruta especial –pero muy válida desde el punto de vista teórico y conceptual– para desarrollar su proceso de descentralización. En lugar de focalizar su estrategia en las transferencias se ha concentrado en la descentralización sectorial, en particular de la educación²³ y de la salud.²⁴ Este esquema sigue el principio básico de premiar con incentivos al mejor uso de los recursos y lo hace a través de la competencia en el acceso a recursos dentro del sector público. Lo hace también siguiendo el principio de la descentralización de la gerencia, de la supervisión inmediata y de la evaluación de los procesos micro-institucionales en cada caso y sector.

Aunque Chile da prioridad a la descentralización sectorial al mismo tiempo está iniciando un proceso que fortalece el desarrollo fiscal municipal. El Cuadro No. 11 muestra que los ingresos municipales han ganado peso relativo frente al total de ingresos tributarios. Entre 1990 y el año 2000, esos ingresos tributarios pasaron de representar un 7.2% del total a un 8.6%.

Esta tendencia a "municipalizar" los recaudos tributarios se fortalecerá en el futuro. Legislación reciente, como la Ley de Rentas I del 2000 y la Ley de Rentas II del año 2002, busca elevar el recaudo tributario municipal. Uno de los efectos de este proceso será el aumentar los recursos que lleguen a las comunas más pobres. Este hecho, combinado con los sistemas de incentivos y de competencia para el acceso a recursos públicos, permite anticipar que se fortalecerán las ganancias que este país ha logrado en los últimos años en términos de equidad y de disminución de la pobreza en general.²⁵

CUADRO 11

CHILE: RELATIVE TAX REVENUES BY GOVERNMENT LEVEL, 1990 - 2000

Government Level	1990	1995	2000
a. National central government	92.8	92.6	91.4
b. Municipalities	7.2	7.4	8.6
Total (a + b)	100.00	100.00	100.00

Source: Ministerio de Hacienda de Chile, Dirección de Presupuestos.

¹ Refers to gross tax revenues collected by each jurisdiction or level of government.

F. EL CASO DE MEXICO

Aunque México siempre se ha definido constitucionalmente como una federación, en realidad es sólo a partir de los 90's que muchas decisiones sobre impuestos, gastos y endeudamiento se han descentralizado en forma significativa. Según Webb Steven (2001) la dimensión tributaria sigue siendo particularmente centralizada.²⁶ Pero esta situación está cambiando. Como lo muestra el Cuadro No. 12, la participación del nivel subnacional, en particular del nivel de los Estados, ha venido creciendo. Entre 1990 y 1998, período durante el cual la participación del nivel nacional bajó de 11.1% del PIB a 10.5%, la "cuota" de los Estados subió de 0.26% a 0.39%. Durante el mismo período, la participación tributaria municipal cayó de 0.17% del PIB a 0.14%.

CUADRO 12

MEXICO: RELATIVE TAX REVENUE BY GOVERNMENT LEVEL, 1990 - 1998

Country	As a % of GDP			As a % of Total		
	1990	1995	1998	1990	1995	1998
México						
a. National	11.10	9.30	10.50	98.27	94.51	95.19
b. State Level	0.26	0.35	0.39	2.25	3.56	3.54
c. Municipal Level	0.17	0.19	0.14	1.47	1.93	1.27
d. Total Subnational (b + c)	0.43	0.54	0.53	3.73	5.49	4.81
e. Total Tax Revenue (a + d)	11.53	9.84	11.03	100.00	100.00	100.00

Sources: For Mexico: Blagare Maroda and Webb Steven, World Bank

Es interesante observar cómo dos países indudablemente grandes y complejos, como lo son México y Brasil y que se definen como "federales", tienen tan distintas estructuras fiscales a nivel intergubernamental. En el Brasil los Estados tienen como recursos propios cerca del 10% del PIB mientras que en México la cifra correspondiente es inferior a 1% del PIB.

G. EL CASO DE ARGENTINA

En forma similar al caso de México, Argentina ofrece otro ejemplo de cuan costoso, en términos sociales y de equidad, y seguramente de la integración económica, pueden ser las crisis macroeconómicas causadas por excesivo gasto fiscal y sobreendeudamiento. A fines de la pasada década Argentina vio desplomarse gran parte de las ganancias que había logrado en términos de crecimiento y de avances sociales. La implicación de política de esta experiencia es que una estabilidad macroeconómica anclada en una sólida posición fiscal es una de las mejores formas de asegurar la sostenibilidad de los procesos de integración económica regional.

El Cuadro No. 13 muestra las participaciones de cada nivel de gobierno en la generación de ingresos tributarios propios. Se aprecia que entre 1993 y 1997 el nivel municipal generó un porcentaje muy bajo, en comparación con otros países de la región, y que no creció por encima del 0.07% del PIB. El nivel estatal mantuvo una "participación" del 3.72% del PIB. Por último, el nivel nacional vio descender su nivel de recaudo tributario. Pasó del 18.26% del PIB en 1993 a 17.13% en 1997.

CUADRO 13

ARGENTINA: RELATIVE TAX REVENUES BY GOVERNMENT LEVEL, 1993 - 1997

Country	As a % of GDP			As a % of Total		
	1993	1995	1997	1993	1995	1997
Argentina						
a. National	18.26	17.15	17.13	82.81	82.59	81.87
b. State Level	3.72	3.55	3.72	16.87	17.12	17.79
c. Municipal Level	0.07	0.1	0.07	0.32	0.29	0.34
d. Total Subnational (b + c)	3.79	3.65	3.79	17.19	17.41	18.13
e. Total Tax Revenue (a + d)	22.05	20.8	20.92	100.00	100.00	100.00

Sources: Bugale Maroko, Webb Steven and Christian Y. Gonzalez, World Bank.

El resumen de un posible renacimiento fiscal a nivel subnacional en América Latina aparece en el Cuadro No. 14. Se aprecia que en casi todos estos países la participación fiscal del nivel subnacional está subiendo dentro del total y como porcentaje del PIB.

TAX SHARES IN SELECTED COUNTRIES IN LATIN AMERICA

Country	As a % of GDP			As a % of Total		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Argentina	(1993)		(1997)	(1993)		(1997)
a. National	13.26	17.15	17.13	82.81	82.59	81.87
b. State level	3.72	3.55	3.72	16.87	17.12	17.79
c. Municipal Level	0.07	0.1	0.07	0.32	0.29	0.34
d. Total Subnational [b + c]	3.79	3.65	3.79	17.19	17.41	18.13
e. Total Tax Revenue [a + d]	22.05	20.8	20.92	100.00	100.00	100.00
Bolivia						
a. National	N.A	16.8	17.4	N.A	96.0	94.1
b. State level		N.A	N.A		N.A	N.A
c. Municipal Level		0.7	1.1		4.0	5.9
d. Total Subnational [b + c]	N.A	0.7	1.1		4.0	5.9
e. Total Tax Revenue [a + d]	N.A	17.5	18.5	100.00	100.00	100.00
Brazil (1)	1991			1991		
a. National	18.12	20.01	22.97	65.48	67.24	68.23
b. State level	7.32	8.32	8.69	29.73	27.96	28.19
c. Municipal Level	1.18	1.43	1.52	4.79	4.81	4.59
d. Total Subnational [b + c]	8.50	9.75	10.21	34.52	32.78	32.78
e. Total Tax Revenue [a + d]	24.82	29.78	33.18	100.00	100.00	100.00
Colombia						
a. National	8.8	9.7	11.6	81.9	81.1	81.0
b. State level	1.0	0.8	1.0	8.2	6.5	5.9
c. Municipal Level	0.8	1.5	1.7	9.9	12.3	13.1
d. Total Subnational [b + c]	1.8	2.3	2.7	18.1	18.9	19.0
e. Total Tax Revenue [a + d]	10.6	12.0	14.3	100.00	100.00	100.00
Chile						
a. National	14.5	17.0	17.5	92.8	92.8	91.4
b. State level	-	-	-	-	-	-
c. Municipal Level	1.1	1.4	1.6	7.2	7.4	8.6
d. Total Subnational [b + c]	1.1	1.4	1.6	7.2	7.4	8.6
e. Total Tax Revenue [a + d]	15.6	18.4	19.1	100.00	100.00	100.00
Ecuador						
a. National	8.3	9.3	13.8	96.4	95.9	98.8
b. State level	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
c. Municipal Level	0.3	0.4	0.4	3.5	4.0	3.2
d. Total Subnational [b + c]	0.3	0.4	0.4	3.6	4.1	3.2
e. Total Tax Revenue [a + d]	8.6	9.7	14.2	100.00	100.00	100.00
México			(1998)			(1998)
a. National	11.1	9.3	10.5	96.27	94.51	95.19
b. State level	0.76	0.95	0.99	7.25	5.58	3.54
c. Municipal Level	0.17	0.19	0.14	1.47	1.93	1.27
d. Total Subnational [b + c]	0.43	0.54	0.53	3.73	5.49	4.81
e. Total Tax Revenue [a + d]	11.53	9.84	11.03	100.00	100.00	100.00

[1] Incluye "social ornento"

Sources: For Argentina: Giugale Marcelo, Webb Steven and Christian Y. Gonzalez, World Bank.

For Brazil: BNDES and CEPAL.

For Colombia: CONFIS, DNP and for 1990: FEDESARROLLO, Misión de Ingreso Público, [2002].

For Chile, Ministerio de Finanzas, Dirección de Presupuestos.

For Ecuador, Banco Central.

For México: Giugale Marcelo, Webb Steven and Christian Y. Gonzalez, World Bank.

H. THE TAX ASSIGNMENT PROBLEM

El proceso de crecimiento fiscal a nivel subnacional es un buen augurio para avanzar en la "solución" del llamado "tax assignment problem."²⁷ Este consiste en hallar "correspondencia" entre aquellos gastos que es más eficiente que se hagan en una determinada jurisdicción "descentralizada" y los ingresos tributarios o tarifas que es factible recaudar en esa misma jurisdicción. El óptimo teórico es que cada jurisdicción recaude lo que sea necesario para atender sus responsabilidades y lo que sus ciudadanos demanden o quieran "comprar" con contribuciones tributarias (Courchene, Martínez-Vesquez, McLure y Webb, 2000, p. 94). Pero este es apenas un principio guía que casi nunca se da en la realidad pues hay grandes "desequilibrios verticales" y, en la práctica, como dice Tanzi Vito (1995, p. 311), a las jurisdicciones locales se les "asigna" unas transferencias para completar sus recursos propios.

En la medida en que los niveles subnacionales tienen más recursos tributarios propios (Cuadro No. 14) es probable que el "desequilibrio vertical" se esté reduciendo y que el "tax assignment problem" deje de ser tan abrumador. Más allá del "tax assignment problem" la importancia de que haya un crecimiento relativo de la tributación subnacional, en particular de la municipal, difícilmente se puede exagerar. Después de todo, es lo que más contribuye al desarrollo institucional sostenible a nivel local (Wiesner E. 2003).

I. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El proceso de descentralización que, en general, siguió la región hasta fines de los 90's no fue particularmente afortunado. En general parece haber generado pocas de las ganancias potenciales de la descentralización y sí contribuyó a desestabilizar el manejo de las variables macroeconómicas al generar déficits fiscales "adicionales". Esta mayor volatilidad macroeconómica tampoco contribuyó a fortalecer los procesos de integración económica regional e hizo mucho más difícil la coordinación de políticas financieras y cambiarias entre los países que buscaban desarrollar mercados regionales y subregionales. En ocasiones, algunos países llegaron a contemplar subir los aranceles como un paliativo para reducir los déficits fiscales. Y este es un riesgo que nunca desaparece del todo.

III. LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y APERTURA COMERCIAL

Como parte de las reformas que adoptó América Latina después de la crisis de los 80's estuvo un proceso de apertura comercial así como la adopción de acuerdos de integración económica regional e interregional. Una de las expresiones más claras de la dirección de estas reformas fue la de una muy sustancial reducción de los aranceles. Entre mediados de los 80's y los 90's los aranceles promedios bajaron del 40% a 12% (IPES, 2002, p. 29). Uno de los resultados de este proceso fue el aumento del comercio subregional, aunque también lo hizo, pero en menor escala, el interregional. En los 90's ésta fue la dinámica del comercio en la región. La excepción fueron Chile y Brasil que dieron especial prioridad al comercio interregional dentro del contexto de la globalización.

Más recientemente ha surgido lo que el BID (IPES, 2002, p. 27) llama "Un Nuevo Regionalismo"²⁸ que envuelve no solamente ir más allá de la integración económica

regional sino profundizar los procesos interregionales (Norte – Sur) y utilizar la apertura comercial (incluyendo la unilateral) como instrumento de reforma al interior de los países. Según Rodrik Dani (2002), "Viewing trade reform as institutional reform helps clarify the criteria by which trade reform should be evaluated. My main argument that the relevant criterion is neither openness to trade nor consistency with existing WTO rules."²⁹ Más específicamente el "Nuevo Regionalismo" comprendería:

- (i) Lograr transformaciones económicas de largo plazo en los mercados internos de los países y en sus marcos de políticas con el fin de lograr ganancias sostenibles en competitividad.
- (ii) Avanzar en acuerdos políticos que podrían incluir "monedas regionales" para así lograr una más efectiva convergencia macroeconómica.
- (iii) Atraer inversión extranjera directa y transferencia tecnológica.

Dentro del contexto de este documento y de la dimensión de la descentralización el "Nuevo Regionalismo" es análogo a un proceso de descentralización regional en el cual se buscan ganancias en eficiencia y en bienestar. Y hacerlo siguiendo los mismos principios analíticos que guían tales procesos al nivel del interior en un país. Pero el desafío es mucho más complejo. Después de todo, aunque al nivel interno de un país se presentan los problemas ya mencionados atrás, en un plano más amplio (i.e. entre países), las restricciones macroeconómicas y políticas son mucho más severas.

En todo caso, el esquema bajo consideración, en particular la idea de utilizar el comercio exterior como el catalizador de reformas de los mercados internos, merece especial atención. Un artículo reciente de Rodrik y Rodríguez (2000)³⁰ argumenta que, en general, el "proteccionismo" tiende a estar acompañado, o ser el resultado, de fallas en otras políticas tales como debilidades institucionales, la volatilidad macroeconómica y las restricciones cambiarias. Este "hallazgo" empírico no parece sorprendente. Después de todo, el "proteccionismo" externo difícilmente podría dejar de ser el espejo de las múltiples formas de "proteccionismo interno" que caracterizan a muchos países en la región.

LA COORDINACION MACROECONOMICA SISTEMICA

La búsqueda de una "apertura" más profunda hacia el exterior así como hacia el interior plantea, en el primer caso, la incertidumbre de un entorno sistémico que no da, del todo, garantías de estabilidad o de acceso. Como bien lo observa el Banco Mundial (2002, p.4) "Por tercera vez en los últimos 20 años el crecimiento de los países industrializados cayó por debajo del 1% en el 2001".³¹ Hubo, además, dos agravantes. Primero, la caída en los términos de intercambio, equivalente a 0.2% del PIB de la región en el 2001. Segundo, la contracción financiera y de crédito en los mercados de capital. Dentro de este entorno la economía de la región sólo creció en un 0.9% en el 2001 en comparación con 2.9% en el 2000 y sus exportaciones cayeron de un 12% en el 2000 a tan sólo 2% en el 2001.

Un entorno macroeconómico inestable a nivel sistémico afecta tanto los procesos de integración económica como los de descentralización al interior de los países. Lo hace

reduciendo súbitamente las tasas de crecimiento a nivel nacional y poniendo presión sobre sus sistemas fiscales y cambiarios. En el caso de los procesos de descentralización, donde prevalecen sistemas rígidos de transferencias, resulta muy difícil reducir el gasto público y seguir políticas anticíclicas³² ya que el nivel del gasto subnacional se mantiene constante aun bajo un ciclo recesivo que podría requerir correcciones fiscales.³³

Por esto, con razón, la CEPAL considera que "la estabilidad macroeconómica y financiera internacional es un bien público global con externalidades positivas que benefician a todos los participantes en los mercados internacionales".³⁴ Por ello corresponde a las instituciones multilaterales fortalecer una arquitectura³⁵ más favorable a la estabilidad sistémica.

Sin duda esta es una recomendación razonable. Pero a nivel de los países en desarrollo y dados los altos costos en que ellos incurrirán mientras un "mejor" entorno sistémico se consolida, la política más prudente a seguir es una basada en la frugalidad fiscal. Aunque el "contagio"³⁶ internacional puede propagarse por fallas en la arquitectura sistémica y en los mercados financieros internacionales, la mejor "defensa" contra este riesgo sistémico es consolidar una posición fiscal muy sólida.³⁷ Esto es lo que ha hecho Chile. Y es el país más integrado al comercio mundial y el que más altas tasas de crecimiento económico ha tenido en promedio en los últimos 20 años en América Latina.³⁸

En breve, el incurrir en déficits fiscales por períodos largos de tiempo es claramente algo que va en contra de los intereses de América Latina. Los países que "viven" bajo una tendencia fiscal deficitaria terminan pagando muy altos costos en términos de la inestabilidad de su crecimiento, de su empleo y de su desarrollo social y político. Frente al ciclo económico siempre se puede hacer más si se parte de una posición de superávit fiscal que de una de déficit. Por último, mientras el conocimiento sobre cómo "manejar" las variables macroeconómicas sea precario³⁹ lo prudente es mantener el "orden en la propia casa" para así enfrentar mejor el "orden" o "desorden sistémico".

Frente a este entorno sistémico "qué hacer?". Deberían los países de América Latina concentrarse más bien en acuerdos regionales, en particular en acuerdos con países vecinos,⁴⁰ en lugar de buscar acuerdos más globales? Roberto Lavagna (2002) responde este interrogante diciendo que no hay incompatibilidad en seguir las dos rutas. Pero advierte que lo que sí hay que evitar es tener negociaciones desordenadas y sin prioridades y objetivos claros.⁴¹

LA DIMENSION FISCAL DE LA INTEGRACION Y DE LA DESCENTRALIZACION

El impacto fiscal de reducir tarifas arancelarias depende de su nivel inicial, de su cobertura y de qué tanto ellas son reducidas. El impacto neto va a depender de la elasticidad de la demanda por importaciones así como del efecto de unas eventuales exportaciones adicionales derivadas de las ganancias de eficiencia de una economía más abierta. De otra parte, y como lo señalan Ebrill, Stolsky y Gropp (2002, p.25), en algunos casos la apertura y la reducción de tarifas podrían generar ingresos fiscales adicionales al eliminar los incentivos a la evasión.

En cuanto a los procesos de descentralización el impacto fiscal negativo surge principalmente de los procesos que no son fiscalmente neutros tal como la teoría detrás de la descentralización lo recomienda. De otra parte, hay numerosas modalidades *sui generis* en descentralización que generan desequilibrio fiscal. Las transferencias sub-repticias y los "bail-outs" de préstamos o de los sectores subnacionales, son ejemplos de mayores costos fiscales que surgen de esquemas de descentralización no articulados para cumplir la restricción fiscal.

En el caso de la experiencia de América Latina en particular entre los 80's y fines de los 90's ambos procesos, la descentralización y la apertura comercial, contribuyeron a debilitar la situación fiscal global. Esto no tenía que resultar así. En particular en el caso de la descentralización el impacto fiscal habría podido ser muy inferior a lo que fue.

IV. LA COORDINACION MACROECONOMICA REGIONAL: EL CASO DE LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

En grandes líneas habría dos enfoques para fortalecer un proceso de integración económica regional. El primero, bastante utilizado en América Latina, consiste en ir creando "mini-mercados" comunes con variaciones que van desde aranceles compartidos hasta áreas de libre comercio. El segundo, un esquema, aún incipiente en la región, dentro del cual se busca llegar a la integración por la ruta de los procesos que resultan de la convergencia macroeconómica, monetaria y cambiaria. Bajo este esquema la integración es más el resultado autónomo de las fuerzas del mercado que del diseño y de intervenciones negociadas entre países.⁴²

En la práctica, América Latina ha tratado de seguir un enfoque mixto tratando de negociar, de una parte, "acuerdos" y de proteger "intereses" y, de otra, lograr convergencia macroeconómica. El resultado de este enfoque es también mixto. La experiencia de los últimos 10-15 años sugiere que los países, en general, no han podido consolidar la estabilidad macroeconómica de largo plazo y tampoco han logrado generar "nuevo" comercio e integración en volúmenes significativos. Los problemas de tipo fiscal conspiran contra la estabilidad macroeconómica y las dificultades para "negociar" sin afectar "intereses" de corto plazo, hacen muy difícil que los acuerdos de integración en realidad transformen las estructuras internas de producción.

El contexto dentro del cual está trabajando la CAN es particularmente difícil pues ocurre en medio de una rápida desaceleración del crecimiento económico en América Latina. En efecto, de un crecimiento del 3.8% en el 2000, se pasó a uno del 0.9% en el 2001⁴³ y para el 2002 será aproximadamente del 1.0%.

En la actualidad el Acuerdo de la Comunidad Andina (CAN)⁴⁴ continúa negociaciones con la meta de crear un mercado común para el 2005. En el corto plazo se está trabajando activamente en el diseño de un nuevo arancel externo común de cuatro niveles que entraría en vigencia en el 2003. El actual Arancel Externo Común tiene una tasa promedio "nominal" del 13.6% pero, en la práctica, el nivel efectivo de protección es muy superior.

Siendo uno de los Acuerdos de mayor tradición – fue firmado en Cartagena en 1969 – y con un marco institucional bastante desarrollado, la coordinación macroeconómica

ocupa un lugar central en sus procesos de negociación.⁴⁵ Sin embargo, los problemas "clásicos" de coordinación macroeconómica se han convertido en un gran desafío. Como dice el BID (IPES 2002, p. 9) "Los progresos en esta área han sido modestos". En esencia hay tres tipos de problemas que afectan en general a todos los acuerdos:

- (i) Débil demanda efectiva por coordinación macroeconómica.
- (ii) Limitaciones en los mecanismos institucionales para adoptar decisiones colectivas que reflejen los intereses de las partes.
- (iii) El peligro del "contagio" inmediato con países vecinos.

Quizás el problema más difícil se origina en la falta de una fuerte demanda por una efectiva coordinación macroeconómica entre los países. Detrás de esta situación está el hecho de que no es claro cómo identificar la distribución de las ganancias⁴⁶ de la coordinación. Al respecto observa el Banco Interamericano:

"El riesgo de pérdidas individuales ante la adopción de una estrategia cooperativa que no sea acompañada por los otros participantes, lleva a las autoridades de los distintos países a inclinarse por decisiones no cooperativas, cuyos resultados terminan siendo negativos para todos (dilema del prisionero)."⁴⁷

En un último análisis la demanda que hace falta no es tanto la que busca la coordinación entre los países como la demanda interna y doméstica al interior de los países por estabilidad macroeconómica. El "commons" que hay que proteger es el de la estabilidad macroeconómica como un activo autónomo.⁴⁸

En cuanto al segundo tipo de problemas, es claro que aún falta mucho para que los países desarrollen del todo mecanismos institucionales⁴⁹ sólidos y creíbles de decisión colectiva que reflejen los intereses de las partes. Por el contrario, lo que parece existir es un "problema de acción colectiva", donde los incentivos a nivel individual pueden estar no alineados con los intereses colectivos del grupo.⁵⁰

El "contagio" real o potencial entre los países vecinos (Brasil y Argentina, por ejemplo, o Colombia y Venezuela) tiende a limitar la efectividad de sus acuerdos bilaterales así como la de los acuerdos regionales.

V. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

- A. Durante la última década la región en general, exceptuando el caso de Chile, no siguió una política macroeconómica y fiscal restrictiva. En casi todos los países el gasto público total excedió los recursos disponibles y sostenibles generándose déficits fiscales, creciente endeudamiento y crisis cambiarias. En breve, el contexto macroeconómico fue inestable y volátil y no contribuyó a fortalecer los procesos de descentralización ni los de integración económica regional.
- B. Tanto a nivel de la descentralización como de la integración económica los principales problemas parecen surgir, en una gran medida, del marco conceptual del cual

se parte. En ambos frentes, aunque con distintas intensidades, los respectivos marcos de política tienden a ser más "intervenciones" para repartir recursos y otorgar "protecciones" que para inducir "procesos" de mercado sobre la base de incentivos que premien la eficiencia y la mayor competitividad.

- C. Los "modelos" de descentralización adoptados contribuyeron al desequilibrio fiscal nacional y subnacional y fortalecieron sistemas rígidos e inflexibles que afectaron adversamente el manejo económico en general. Sin embargo, los esquemas de descentralización comienzan a cambiar y el desarrollo fiscal subnacional parece marcar un nuevo rumbo.
- D. Los principales mecanismos de transmisión entre la descentralización y la inestabilidad macroeconómica son: (i) las crecientes transferencias del nivel nacional al subnacional, (ii) el creciente gasto subnacional, (iii) la emergencia de déficits fiscales subnacionales, (iv) el "rescate" nacional del nivel subnacional. La resultante inestabilidad macroeconómica se devuelve transmitiendo "correcciones" gerenciadas (managed adjustment) o impuestas desordenadamente por el mercado. Esas "correcciones" afectan adversamente tanto a la descentralización como a la integración económica. El factor común que desestabiliza ambos procesos son los déficits fiscales.
- E. Los procesos de integración regional en América Latina han generado (i) considerables rebajas en los aranceles promedio, (ii) aumentos en la importancia relativa del comercio internacional y (iii) la búsqueda de acuerdos interregionales (Norte-Sur). Todos estos son desarrollos positivos. Pero incompletos y aún subsisten los problemas más difíciles. Dentro de éstos: (i) el asegurar un entorno macroeconómico y fiscal estable, (ii) avanzar más con liberalización unilateral que bilateral y (iii) fortalecer el marco institucional de las negociaciones comerciales.
- F. Si bien la "coordinación macroeconómica" hace parte integral de los procesos de integración regional, la experiencia muestra que, en la práctica, ella enfrenta problemas de especial complejidad. Entre éstos se destacan dos. La dificultad para identificar la verdadera demanda por coordinación. Así como para precisar la distribución de los costos por la falta de coordinación. En segundo lugar, la "coordinación macroeconómica" parece residual dentro de las prioridades reales y urgencias al interior de los gobiernos. Esa coordinación parece, a veces, que comienza más con los resultados macroeconómicos *ex post* que con los procesos que *ex ante* determinan esos resultados.

VI. IMPLICACIONES DE POLITICA Y RECOMENDACIONES

- A. La principal implicación de política es que mientras no haya un compromiso político real del más alto nivel para asegurar la estabilidad macroeconómica y fiscal, tanto la integración económica regional como la descentralización al interior de los países se verán afectadas adversamente. Y éstas, a su turno, por sus características, afectarán adversamente la estabilidad macroeconómica. La restricción fiscal es la condición necesaria, aunque no suficiente, para que el potencial de la

descentralización interna y de la liberalización del comercio externo puedan convertirse en fuentes estables de mayor crecimiento y empleo.

- B. La "coordinación macroeconómica" debe subir de categoría en la agenda de las discusiones públicas y llegar, en términos reales, a los Ministerios de Hacienda y Finanzas. La ruta para fortalecer la integración económica regional y la apertura comercial en general debe ampliarse hacia acuerdos formales del más alto nivel político, por ejemplo, las uniones monetarias.⁵¹ De esta manera se llegará a la regla macroeconómica máxima y desde ésta – y dentro de ella – será menos difícil el aprovechar el comercio exterior y la globalización para crecer más rápido y en forma sostenible.
- C. En el frente de las políticas de la descentralización se deben fortalecer los siguientes cuatro principios: (i) el de neutralidad fiscal en toda devolución de recursos y competencias, (ii) las transferencias deben ser utilizadas como instrumentos de política para fines tanto de eficiencia económica como redistributiva, (iii) se deben introducir incentivos que premien los resultados que persiga la política y (iv) se requiere un marco institucional que regule los mercados intergubernamentales y entre entidades públicas. En líneas generales, los esquemas deben ser más "market-based" que intervenciones que excluyan la competencia y las evaluaciones independientes.
- D. Los gobiernos deberán hacer más transparente el marco conceptual que regula las negociaciones bilaterales y multilaterales y comprometer su voluntad política para "vender" al interior de los países una cultura que premie más la competitividad sostenible que la "protección" en el corto plazo.
- E. Las entidades multilaterales pueden jugar un papel crucial apoyando procesos de corrección macroeconómica y de reforma de los marcos conceptuales e institucionales dentro de los cuales se desarrolla la apertura comercial y la integración regional e interregional.

NOTAS

1. Ganancias en eficiencia se refieren, principalmente, a la transformación y optimización de insumos en un resultado dado bajo una restricción de costos.
2. Ganancias en efectividad se refieren, principalmente, al logro de los resultados últimos que se buscan con las políticas públicas que fuesen del caso.
3. El concepto de "local" o de descentralización es relativo a una nación o a un conjunto de naciones.
4. Sobre el tema de la interacción entre desarrollo subnacional e integración internacional ver Capítulo V en Courchene, Thomas J. (2002), "Federalism and the New Economic Order: A Citizen and Process Perspective", Forum of Federations Conference, Federalism in MERCOSUR: The Challenge of Regional Integration. Porto Alegre, Brazil, Junio 21,27, 2002.

5. No es coincidencia que el Tratado de Maastricht incluye como condición para el acceso a la Unión Europea el principio de la subsidiariedad y la adopción de políticas para fortalecer la descentralización. Ver Oates Wallace (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Septiembre, page 1122.
6. Así como los contribuyentes "votarían con los pies" yendo a escoger aquellos sitios donde es mejor la provisión de bienes públicos, así también la inversión extranjera -como parte integral de la integración económica regional- buscaría ubicarse (i.e. descentralizarse), donde su potencial de eficiencia fuese mayor. Ver Tiebout C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, Octubre. Aunque en los últimos años ha surgido creciente literatura cuestionando el modelo de Tiebout, por ejemplo, Inman and Rubinfeld (1997), Boadway (2001) su idea central sobre revelación de preferencias sobre bienes públicos sigue siendo un hito conceptual.
7. Por lo general, para efectos de reformar políticas públicas es preferible seguir un enfoque basado más en las restricciones que impiden el logro de un objetivo dado que en el "desideratum" intrínseco de ese objetivo.
8. Sobre el impacto de un acuerdo de integración económica regional CUFTA-NAFTA, sobre la organización federal subnacional en Canadá ver Vaillencourt, Francois, (2002), "The Impact of CUFTA-NAFTA on Canadian Federal Arrangements: Is there Any?", Forum of Federations Conference, Federalism in MERCOSUR: The Challenge of Regional Integration. Porto Alegre, Brazil, Junio 21,27, 2002.
9. Sobre el tema de las consecuencias macroeconómicas de los marcos institucionales ver Caballero J. Ricardo y Hammour L. Mohamad, (2000), "Institutions, Restructuring, and Macroeconomic Performance", NBER, Working Paper, Series No. 7720.
10. Para un excelente examen de la volatilidad en América Latina, en particular en Chile, Argentina, México, ver Caballero Ricardo (2001), *Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
11. Veliz, Claudio, (1980). En este excelente trabajo el autor señala que aun antes del descubrimiento de América, ya existía en las culturas pre-colombinas una tradición de centralismo. Esta se vio reforzada por las políticas seguidas por Castilla desde el siglo XV. Ver su *The Centralist Tradition in Latin America*, Princeton University Press.
12. Para el caso de Colombia ver Wiesner Eduardo (1992), *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal: Informe Final de la Misión para la Descentralización*. Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación. Ver también su (1995), *La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF.
13. Sobre los aspectos institucionales de la descentralización ver Wiesner Eduardo (1997), "La Economía Neoinstitucional, la Descentralización y la Gobernabilidad Local", *Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*, CEPAL/GTZ, página 225.

14. Wiesner Eduardo (1997), "Evaluation, Markets and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, editors Eleanor Chelmsky and William R. Shadish, SAGE Publications, página 189.
15. Para el caso de Colombia ver Dillinger W. and Webb S. (1999), en el cual examinen los "bail-outs" de Bogotá in 1991, del Metro de Medellín a mediados de los 90's. Ver su "Decentralization and Fiscal Management in Colombia", World Bank, Policy Research Working Paper No. 2122, May. For a more recent "bail-out" see Rentería, Carolina, Echavarría, Juan José and Steiner, Roberto, (2002), "Decentralization and Bailouts in Colombia", IDB's Research Network Project, Washington D.C. For Brazil Bevilaqua Afonso, (2002), "State Government Bailouts in Brazil", Inter-American Development Bank, *Research Network Working Paper*. For Argentina see Dillinger William and Webb Steven (1999), "Fiscal Management in Federal Democracies", World Bank, Policy Research Working Paper No. 2121, Washington D.C.
16. Chile constituye un caso aparte en el cual "su" esquema de descentralización continúa bajo una política establecida hace ya casi 20 años y que se mantiene en sus líneas generales. Ver Marcel, Mario, (1999), "Effectiveness of the State and Development Lessons", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Perry Guillermo and Leipziger Danny, World Bank Institute, page 296.
17. En los Estados Unidos el nivel del gasto subnacional financiado con recursos propios aumentó de 8.5% del PIB a 10.3% entre 1980 a 1996. Durante el mismo período el gasto federal (excluyendo defensa, intereses y transferencias) bajó de 4.2% del PIB a 1.7%. Ver Donahue, John D., (1997), "Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate", *The Journal of Economic Perspectives*, Fall 1997, Vol. 11, No. 4, página 74.
18. Proud'homme, Remmy and Shah, Anwar, (2002), argumentan que la descentralización es mucho más que aumentos en las proporciones del gasto o de los impuestos del nivel subnacional. Que ella envuelve un número grande de reglas, instituciones, procesos, mecanismos y prácticas que se cruzan e interactúan entre sí y, además, cambian a lo largo del tiempo. Nadie discute eso. Tal no es el punto. La pregunta es "cómo ir más allá de las descripciones" y llegar a una "medición" que tenga un marco teórico detrás y sea "satisficing". Es más, la pregunta es qué medición alternativa envuelve en mejor forma precisamente los desarrollos de las variables críticas del desarrollo institucional, de la gobernabilidad local y de la "accountability" de la jurisdicción que sea "local"? Ver su (2002), "Centralization vs Decentralization: The Devil is in the Details", International Conference: Fiscal Federalism in MERCOSUR: The Challenges of Regional Integration, Porto Alegre, Brazil, Junio 26,27, 2002.
19. Wiesner Eduardo (2002), "Bank Lending for Subnational Development: The Policy and Institutional Challenges", Working Paper, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
20. Al respecto ver Rentería Carolina; Echavarría Juan José y Steiner, Roberto, (2002), "Decentralization and Bailouts in Colombia", Inter-American Development Bank, IDB's Research Network Project, Washington D.C.

21. La raíz del problema de la descentralización en Colombia se halla en la reforma constitucional de 1991. Se trata de un problema típicamente estructural cuya solución de fondo ha eludido gran parte de los esfuerzos que han hecho los Ministros de Hacienda de la pasada y presente década por corregirlo. Para una "temprana" crítica sobre el marco adoptado ver Wiesner Eduardo (1992), *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal: Informe Final de la Misión para la Descentralización*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, DNP, Bogotá, Colombia.
22. Algunos expertos podrían observar que es más bien un país "bi-centralista" donde Quito y Guayaquil son dos niveles municipales con dimensión nacional. Al respecto ver Wiesner Eduardo (2000), *Ecuador: La Descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, Región 3.
23. El proyecto de Montegrande, por ejemplo, estableció un concurso para 1.200 escuelas públicas, a nivel de educación secundaria, premiando a las que logren mejores resultados académicos. El punto básico es que cada escuela puede escoger su "función de producción" según sus condiciones micro-institucionales específicas. Ver Cox Christian y Lemaitre Jose Mario, (1999), "Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Perry and Leipzinger, World Bank Institute page, 171.
24. Aunque según Larrañaga, Osvaldo, (1999), "el desempeño global del sistema de salud es mixto, ha logrado cobertura universal, alta esperanza de vida y una baja mortalidad infantil". Ver Larrañaga Osvaldo, (1999), "Health Sector Reform in Chile", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Perry and Leipzinger, World Bank Institute page, 223.
25. Para una detallada referencia de los avances logrados por Chile en los últimos 10 o más años ver Cowan Kewin y Gregorio de José (1999), "Distribution and Poverty in Chile Today: Have we Gained or Lost Ground?", *Distributive Justice and Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*, editado por Solimano Andrés, Aninat Eduardo y Birdsall Nancy, The University of Michigan Press, página 129.
26. Webb Steven (2001), "Descentralización", *Mexico a Comprehensive Development Agenda: for the New Era*, editado por Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade, and Vinh H. Nguyen, The World Bank, Washington D.C., página 709.
27. Para una excelente perspectiva histórica sobre este problema ver McLure Charles E. (2001), "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History", *National Tax Journal*, Junio, páginas 339-363.
28. Banco Interamericano de Desarrollo, IDB, (2002), *Más Allá de la Fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina*, Progreso Económico y Social en América Latina, IPES, Informe 2002, p. 37.

29. Rodrik, Dani, (2002), "Trade Policy Reform as Institutional Reform", en *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, editado por Hoekman Bernard, Mattoo Aaditya y English Philip, Banco Mundial, página 3.
30. Rodríguez, Francisco, y Dani, Rodrik, (2000), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", en NBER, *Macroeconomics Annual 2000*, Ben Bernake and Kenneth Rogoff editores, MIT Press.
31. Banco Mundial, (2002), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, página 4.
32. Para una discusión sobre posibles reglas para un manejo nacional y subnacional del ciclo económico ver González, Rosenblat, y Webb, Steven, (2002), "Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America: A Complement to National and Subnational Fiscal Rules?", World Bank, Policy Research Working Paper No. 2869.
33. Sobre el tema de si los países deben tratar o podrían "spend their way out of a recession" ver Hemming, Mahfouz, y Schmlplpfening, (2002), IMF Working Paper "Fiscal Policy and Economic Activity During Recessions in Advanced Economies".
34. CEPAL, (2002), "Globalización y Desarrollo: Síntesis", Santiago, Chile, página 40.
35. Para una discusión sobre cómo esa arquitectura podría ser reestructurada en favor del desarrollo ver Banco Mundial (2002), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Capítulo VI, "Envisioning Alternative Futures: Reshaping Global Trade Architecture for Development", página 153.
36. Para una discusión del tema del "contagio" en América Latina ver los artículos de Gregorio, José de y Valdez, Rodrigo; Eichengreen, Barry y Hale, Galina, Kaminsky, Graciela, *et al*; todos en *International Financial Contagion (2001)*, editado por Stijn Claessens y Kristin J. Forber, Kluwer.
37. Esta es la tesis de que la estabilidad macroeconómica y la fortaleza fiscal son activos autónomos. Son pre-condiciones iniciales para hacer factible otros desarrollos como la integración económica regional, la competitividad, o como la descentralización. Al respecto ver Montenegro, Santiago y Steiner, Roberto, (2002), "Colombia: El Desafío de la Competitividad", *Carta Financiera: El Desafío de la Competitividad*, No. 122, ANIF, página 10.
38. El caso de Chile es muy revelador pues fue el país que menos siguió el "modelo" de descentralización de "primera generación" en América Latina y es, sin duda, el que más avances ha logrado en temas de apertura comercial y de integración económica internacional.
39. George, Akerlof, (2002), sostiene que aún falta mucho aprendizaje "micro-institucional" para entender el comportamiento de las variables macroeconómicas. Ver su "Behavioral Macroeconomics and Macroeconomic Behavior", *American Economic Review*, June, página 412.

40. Bevilaqua, A. y E. Talvi, (1999), han subrayado la especial vulnerabilidad de acuerdos como el de MERCOSUR en los cuales los países dependen excesivamente de los mercados regionales para sus exportaciones. Ver su *Macroeconomic Interdependence in Mercosur*. Montevideo: Universidad Católica de Río de Janeiro y CERES.
41. Lavagna, Roberto, (2002), "Different Paths Towards Integration", en *Latin America: Its Future in the Global Economy*, editado por Patricia Graig Rich, Palgrave.
42. Ver Vaillancourt, Francois, (2002), "Possible Options for Fiscal Harmonization: Coordination versus Competition", International Conference on Fiscal Federalism in MERCOSUR: The Challenges of Regional Integration, Porto Alegre, Brasil, Junio 26-27, 2002.
43. Banco Mundial, (2002), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, página 21.
44. El CAN es uno de los varios Acuerdos de Integración Regional creados a partir de los 60's. En el mundo, en general, según Hoekman, Bernard y Schiff, Maurice, (2002, p. 548), ha ocurrido una explosión de acuerdos regionales de integración. Según estos autores "hoy en día más de la mitad del comercio mundial ocurre dentro de "trading blocs". Pero advierten que todo acuerdo de integración implica una discriminación contra otros países no miembros. En breve, estos acuerdos no son consistentes con la "cláusula de la Nación más favorecida." Sin embargo, es un hecho que el "regionalismo constituye una parte central de la estrategia comercial de casi todos los países". (Hoekman y Schiff, p. 556).
45. El Acuerdo también contempla un Proyecto Andino de Competitividad (PAC) dentro del cual juegan un papel importante las variables macroeconómicas. En un estudio sobre indicadores de competitividad Sánchez, Fabio, y Acosta, Paula, (2002, p.75), concluyen que "en promedio los países de la región modifican en menos de un punto su posición relativa manteniéndose Chile y Brasil como los líderes regionales, y Bolivia y Ecuador como los más rezagados". Ver su "Proyecto Indicadores de Competitividad", (2002, p. 75), *Propuestas para una Colombia Competitiva*, CAF, CEDE, Harvard, editado por Santiago Montenegro y Roberto Steiner, Bogotá, Colombia.
46. La distribución de las ganancias de los Acuerdos Preferenciales de Comercio (Preferential Trade Arrangements PTA's) comprende no sólo los dividendos macroeconómicos autónomos y de comercio entre los "socios" sino también con respecto a los no socios o miembros de los Acuerdos. Según Chang, Won y Winters, Alan L., (2002), "Even if external tariffs are unchanged by integration, nonmember countries are likely to be hurt by regional integration". See theirs "How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of Mercosur", *The American Economic Review*, September.
47. El Banco Interamericano de Desarrollo, (2002), Más Allá de las Fronteras", *Informe de Progreso Económico y Social*, IPES, página 175.
48. Sobre el tema de la estabilidad macroeconómica como un "commons" ver Poterba, James, y Jurben von Hagen, (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press.

49. Sobre la importancia de los factores institucionales ver Rodrik, Dani, (2002), "Trade Policy Reforms as Institutional Reform", *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, editado por Hoekman Bernard, Mattoo Aaditya y English Philip, Banco Mundial.
50. Sobre el "problema de acción colectiva" ver Ostrom, Elinor y Walker, James, (1997), "Neither Markets nor States: Linking Transformation Processes in Collective Action Areas", *Perspectives on Public Choice*, edited by Dennis Mueller.
51. Ver los planteamientos de Enrique Iglesias en Santo Domingo, Noviembre 2002.

BIBLIOGRAFIA

Aghon, Gabriel, (1996), "Descentralización Fiscal en América Latina: Un Análisis Comparativo", CEPAL-GTZ.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2002), "Más Allá de las Fronteras", *Informe de Progreso Económico y Social, IPES*, página 175.

7 Banco Interamericano de Desarrollo, IDB, (2002), *Más Allá de las Fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina*, Progreso Económico y Social en América Latina, IPES, Informe 2002, p. 37.

Banco Mundial (2002), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Capítulo VI, "Envisioning Alternative Futures: Reshaping Global Trade Architecture for Development", página 153.

Bevilaqua, Afonso, (2002), "State Government Bailouts in Brazil", Inter-American Development Bank, *Research Network Working Paper*.

Bevilaqua, Afonso y Talvi, E. (1999), *Macroeconomic Interdependence in Mercosur*. Montevideo: Universidad Católica de Rio de Janeiro y CERES.

Boadway, Robin, (2001), "Intergovernmental Fiscal Relations: The Facilitator and Decentralization", *Constitutional Political Economy*, June.

Caballero, J. Ricardo, y Hammour, L. Mohamad, (2000), "Institutions, Restructuring, and Macroeconomic Performance", NBER, Working Paper, Series No. 7720.

Caballero, Ricardo, (2001), *Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Campbell, Tim; Peterson, George, and Brakarz, José, (1991), "Decentralization to Local Governments in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management, World Bank, Report No. 5.

CEPAL, (2002), "Globalización y Desarrollo: Síntesis", Santiago, Chile, página 40.

Chang, Won y Winters, Alan L., (2002), "How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of Mercosur", *The American Economic Review*, September.

Courchene, Thomas J., (2002), "Federalism and the New Economic Order: A Citizen and Process Perspective", Forum of Federations Conference, Federalism in MERCOSUR: The Challenge of Regional Integration. Porto Alegre, Brazil, Junio 21, 27, 2002.

Courchene Thomas; Jorge Martinez-Vazquez; McLure Charles E Jr., and Webb Steven B., (2000), "Principles of Decentralization", *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, edited by Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb, edited by Marcelo Giugale and Steven B. Webb, World Bank, pages 86 and 87.

Cowan, Kewin, y Gregorio, de José, (1999), "Distribution and Poverty in Chile Today: Have we Gained or Lost Ground?", *Distributive Justice and Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*, editado por Solimano Andrés, Aninat Eduardo y Birdsall Nancy, The University of Michigan Press, página 129.

Cox, Christian, y Lemaitre, José Mario, (1999), "Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Perry and Leipziger, World Bank Institute, page 171.

Dillinger, William, y Webb Steven, (1999), "Decentralization and Fiscal Management in Colombia", World Bank, Policy Research Working Paper No. 2122, May.

Dillinger, William, y Webb, Steven, (1999), "Fiscal Management in Federal Democracies", World Bank, Policy Research Working Paper No. 2121, Washington D.C.

Donahue, John D., (1997), "Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate", *The Journal of Economic Perspectives*, Fall 1997, Vol. 11, No. 4, página 74.

Ebrill, Liam; Stolsky, Janet, y Gropp, Reint, (2002), "Fiscal Dimensions of Trade Liberalization", *Development Trade, and the WTO: A Handbook*, edited by Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English, The World Bank, Washington D.C. page 25.

Finot Ivan, (2001), "Decentralization en America Latina: Teoría y Práctica", CEPAL-ILPES, Naciones Unidas, Serie Gestión Pública, No. 12.

George, Akerlof, (2002), "Behavioral Macroeconomics and Macroeconomic Behavior", *American Economic Review*, June, página 412.

González, Rosenblat, y Webb, Steven, (2002), "Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America: A Complement to National and Subnational Fiscal Rules?", World Bank, Policy Research Working Paper No. 2869.

Gregorio, José de y Valdez, Rodrigo; Eichengreen, Barry y Hale, Galina, Kaminsky, Graciela, et al; todos en *International Financial Contagion (2001)*, editado por Stijn Claessens y Kristin J. Forber, Kluwer.

Hemming, Mahfouz, y Schmlpfening, (2002), IMF Working Paper "Fiscal Policy and Economic Activity During Recessions in Advanced Economies".

Hoekman, Bernard, y Schiff, (2002), "Benefiting From Regional Integration", *Development Trade and the WTO*, edited by Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo and Philip English, The World Bank, Washington D.C., páginas 548, 556.

Inman, Robert P., and Rubinfeld, Daniel L., (1997), "The Political Economy of Federalism", *Perspectives on Public Choice*, edited by Mueller Dennis, página 104.

Krause-Junk, Gerold, (1996), "La Descentralización Fiscal en América Latina: Una Perspectiva Institucional", CEPAL-GTZ.

Larrañaga, Osvaldo, (1999), "Health Sector Reform in Chile", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Perry and Leipziger, World Bank Institute page 223.

Lavagna, Roberto, (2002), "Different Paths Towards Integration", en *Latin America: Its Future in the Global Economy*, editado por Patricia Graig Rich, Palgrave.

Lopez-Murphy, Ricardo, (1994), "Estudios del Caso: Argentina, Chile, Colombia y Perú", *Progreso Económico y Social en América Latina*, Inter-american Development Bank, IDB, Informe 1994, Capítulo II.

Marcel, Mario, (1999), "Effectiveness of the State and Development Lessons", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Perry Guillermo and Leipziger Danny, World Bank Institute, page 296.

McLure Charles E. (2001), "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History", *National Tax Journal*, Junio, páginas 339-363.

Montenegro, Santiago y Steiner, Roberto, (2002), "Colombia: El Desafío de la Competitividad", *Carta Financiera: El Desafío de la Competitividad*, No 122, ANIF, página 10.

Oates Wallace (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Septiembre, page 1122.

Ostrom, Elinor y Walker, James, (1997), "Neither Markets nor States: Linking Transformation Processes in Collective Action Areas", *Perspectives on Public Choice*, edited by Dennis Mueller.

Poterba, James, y Jurben von Hagen, (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press.

Proud'homme, Remmy and Shah, Anwar, (2002), "Centralization vs Decentralization: The Devil is in the Details", International Conference: Fiscal Federalism in MERCOSUR: The Challenges of Regional Integration, Porto Alegre, Brazil, Junio 26, 27, 2002.

Rentería Carolina; Echavarría Juan José y Steiner, Roberto, (2002), "Decentralization and Bailouts in Colombia", Inter-American Development Bank, IDB's Research Network Project, Washington D.C.

Rodríguez, Francisco, y Dani, Rodrik, (2000), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", en NBER, *Macroeconomics Annual 2000*, Ben Bernake and Kenneth Rogoff editores, MIT Press.

Rodrik, Dani, (2002), "Trade Policy Reform as Institutional Reform", en *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, editado por Hoekman Bernard, Mattoo Aaditya y English Philip, Banco Mundial, página 3.

Sánchez, Fabio, y Acosta, Paula, (2002), "Proyecto Indicadores de Competitividad", *Propuestas para una Colombia Competitiva*, CAF, CEDE, Harvard, editado por Santiago Montenegro y Roberto Steiner, página 75, Bogotá, Colombia.

Tanzi, Vito, (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", World Bank, *Annual Conference on Development Economics 1995*, edited by Michael Bruno y Boris Pleskovic, Washington D.C.

Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, Octubre.

Vaillancourt, Francois, (2002), "Possible Options for Fiscal Harmonization: Coordination versus Competition", International Conference on Fiscal Federalism in MERCOSUR: The Challenges of Regional Integration, Porto Alegre, Brasil, Junio 26-27, 2002.

Vaillancourt, Francois, (2002), "The Impact of CUFTA-NAFTA on Canadian Federal Arrangements: Is there Any?", Forum of Federations Conference, Federalism in MERCOSUR: The Challenge of Regional Integration. Porto Alegre, Brazil, Junio 21,27, 2002.

Veliz, Claudio, (1980), *The Centralist Tradition in Latin America*, Princeton University Press.

Webb, Steven, (2001), "Descentralización", *Mexico a Comprehensive Development Agenda: for the New Era*, editado por Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade, and Vinh H. Nguyen, The World Bank, Washington D.C., página 709.

Wiesner, Eduardo, (1992), Colombia: *Descentralización y Federalismo Fiscal: Informe Final de la Misión para la Descentralización*. Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, DNP, Bogotá, Colombia.

Wiesner, Eduardo, (1995), *La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF.

Wiesner, Eduardo, (1997), "Evaluation, Markets and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, editors Eleanor Chelimsky and William R. Shadish, SAGE Publications, página 189.

Wiesner, Eduardo, (1997), "La Economía Neoinstitucional, la Descentralización y la Gobernabilidad Local", *Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*, CEPAL/GTZ, página 225.

Wiesner, Eduardo, (2000), *Ecuador: La Descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, Región 3.

Wiesner, Eduardo, (2002), "Bank Lending for Subnational Development: The Policy and Institutional Challenges", Working Paper, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Wiesner, Eduardo, (2003), "Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets: The Case of Brazil, Bolivia, Chile and Ecuador", Inter-American Development Bank, IDB, Office of Evaluation and Oversight, OVE.

IMPACTO
fiscal
en la integración
económica

▶ **REGIMENES TRIBUTARIOS
ESPECIALES EN LA REGION ANDINA:
Implicancias de políticas de
comercio y tributarias para la
integración regional**

*Peter D. Byrre - Profesor Adjunto de Derecho
Universidad de Georgetown*

Regímenes tributarios especiales destinados a promover el desarrollo económico han sido parte del panorama de América Latina por muchos años. En la mayoría de los países, los regímenes especiales han producido resultados limitados, con un costo sustancial al erario del Estado. Sin embargo, esos regímenes tributarios subsisten. Parte de la explicación, sin duda, es la percepción que los regímenes especiales han promovido la inversión en lugares como Costa Rica e Irlanda. Virtualmente todo país busca inversión extranjera directa como medio de promover el desarrollo económico.

Hasta hace unos años, el debate sobre incentivos tributarios se enfocaba en las implicancias de la política tributaria y, específicamente, en si la meta de desarrollo económico justificaba el costo en ingresos de dichos incentivos. Un componente significativo de este tema es si los incentivos tributarios realmente promovían el desarrollo económico; dicho de otra manera, es imposible justificar incentivos que evidentemente tienen un costo en ingresos al erario, si el desarrollo económico no es efectivo.

El costo al erario de los incentivos tributarios es, por lo menos hasta cierto grado, mensurable. El efecto de regímenes especiales en el desarrollo económico es mucho más difícil de medir. Esto es porque las decisiones de inversión están basadas en muchos factores, de los cuales los incentivos tributarios son solo uno. Más aún, los inversionistas no suelen responder francamente cuando se les pregunta si los incentivos tributarios motivaron la decisión de invertir. El inversionista siempre querrá los incentivos. Aun que los incentivos no jueguen un rol especial en la decisión de invertir, el inversionista se beneficiará con el ahorro tributario. Es por ello que el inversionista manifestará generalmente que el incentivo fue importante, creyendo que el incentivo sea revocado si no es decisivo para su decisión de invertir.

Las consideraciones políticas también constituyen una parte importante de este debate. Especialmente cuando un incentivo es otorgado a una región, los incentivos tributarios se convierten en un asunto políticamente sensible. Las regiones a las que se les ha otorgado incentivos desarrollan un sentimiento de merecimiento de los incentivos y están firmemente en contra de la revocación del programa de incentivos sin recibir una compensación que frecuentemente es totalmente desproporcionada al beneficio.

La globalización de la economía también tiene implicancias importantes en el debate de incentivos tributarios. Dos acontecimientos trascendentes deben ser considerados. Primero, los países de la región se han sometido al concepto de libre comercio en las Américas (identificado en adelante con la abreviación "ALCA", "Área de Libre Comercio de las Américas"). Segundo, todos los miembros de la región andina se han convertido en miembros del Acuerdo General de Comercio y Tarifas ("GATT") y la Organización Mundial de Comercio ("OMC"). La gama de incentivos tributarios que se ofrecen en la región presenta varios potenciales problemas en el contexto del comercio internacional. Más aún, algunos encajan en la definición de "subvención" del GATT/OMC, y dichas subvenciones o están actualmente prohibidas o deben ser progresivamente eliminadas de acuerdo con las obligaciones de los países miembros.

Este trabajo discutirá en primer lugar la cuestión de política tributaria, incluyendo las implicancias para la inversión extranjera, temas relacionados que posiblemente se presenten dentro del contexto del ALCA, y un resumen de consideraciones de política tributaria sobre los incentivos tributarios.

Unos pocos principios guían la discusión. En cuanto a la primera parte, hay amplia evidencia que los incentivos tributarios están en un lugar inferior en la lista de condiciones que motivan a los inversionistas a instalarse en un determinado país; es menos importante que temas como la calidad de los obreros, infraestructura, estabilidad legal y profesionalismo del poder judicial. Es interesante notar que los incentivos tributarios están considerados en el mismo nivel que los convenios para evitar la doble tributación. Pero el factor más importante en la selección de la localización de la inversión es el tamaño del mercado interno de un país; es decir, lo que vincula directamente el comercio con la inversión es el factor más importante en la selección.

Dicha discusión será seguida por las obligaciones impuestas a los países miembros del OMC en el área de subvenciones. Es importante para los países miembros comprender sus obligaciones como miembros de OMC, así como las potenciales sanciones por haber utilizado subvenciones prohibidas o recurribles, especialmente cuando dichos países formulan su política tributaria.

Finalmente, el documento incluye un análisis breve de los actuales incentivos tributarios en la región.

I: Las Implicancias Tributarias del ALCA

Los dos principales componentes de las relaciones económicas internacionales son el comercio y la inversión. El comercio involucra la transferencia de mercadería para su utilización en otro país, generalmente a través de una venta. El vendedor puede tener contacto limitado con el país del comprador, y generalmente no está comprometido en el uso subsiguiente que se le da a la materia vendida. La inversión comprende el establecimiento de algún tipo de presencia en el otro país y la intención de generar ganancias a través de actividad económica en el otro país.

Tanto el comercio como la inversión están regulados por el gobierno, y ambos presentan oportunidades de ingreso para el gobierno. El comercio está asociado con tarifas de aduana, y en casos raros, con tarifas de exportación. La inversión es gravada con el Impuesto a la Renta. Salvo que el comercio o la inversión estén exoneradas de impuestos, más actividad representa más ingresos para el gobierno. Pero los dos son muy diferentes en otros aspectos: aumento de las exportaciones representa divisas y salud económica; las importaciones benefician a los consumidores e importadores de bienes de capital, pero representa una pérdida de divisas y puede representar una amenaza a la industria nacional.

Como resultado, los países con frecuencia ven la liberalización del comercio como el precio a pagar por tener acceso a otros mercados, y admiten el acceso al mercado como parte del paquete. Ninguna reciprocidad parecida se requiere en el caso de la inversión

extranjera. La inversión extranjera es buscada activamente por la mayoría de los países, desarrollados y en vías de desarrollo, y no es esencial negociar con otros gobiernos.¹

Sin embargo, la decisión de donde establecer una inversión está directamente afectada por el libre comercio. Numerosos estudios identifican al mercado interno como el factor más importante al momento de elegir un lugar para una inversión. Por ejemplo, un inversionista generalmente escogerá invertir en China y no en Costa Rica, aunque el régimen de inversiones de Costa Rica sea más favorable que el de China en todo respecto.

El libre comercio cambia dramáticamente esta ecuación. En el ejemplo anterior, suponemos que China y Costa Rica forman un área de libre comercio. En la práctica China se convierte en parte del mercado interno de Costa Rica. Aunque factores como el transporte siempre serán importantes, como lo son en cualquier país grande, un factor importante a favor de China ha sido eliminado.

A nivel comercial, hay varias situaciones donde el comercio y la inversión están estrechamente entrelazados. Por ejemplo, una compañía puede tener una subsidiaria en otro país que se dedica exclusivamente a la actividad de vender productos manufacturados por la compañía principal. La transferencia de productos de una casa matriz a su subsidiaria está regulada por el campo de comercio internacional. Pero una vez que los productos han sido adquiridos por la subsidiaria, toda ganancia atribuible a la actividad de la subsidiaria está sujeta al Impuesto a la Renta. En este caso la distinción entre comercio e inversión puede distinguirse claramente, aunque el mismo grupo económico esté envuelto, como lo es la misma mercadería.

Pero la distinción es menos clara en otras situaciones comunes. Por ejemplo, una compañía puede importar artículos, no para revender sino para utilizarlos en un proceso de producción (bienes capitales); alternativamente, un artículo puede ser importado para ser incorporado a un producto final (un insumo). En ambos casos, es posible que la inversión sea exportada en parte o en su totalidad. En esos casos, las tarifas de aduanas pueden perjudicar los ingresos del inversionista, lo que a su vez puede perjudicar las exportaciones del país.

Ya es práctica común en algunas industrias (automóviles, por ejemplo) que el proceso de producción sea una cuidadosamente orquestada unión de partes producidas en varios países diferentes, ya sea usando bienes de capital que se originaron en un país distinto al que es utilizado, ya sea produciendo un artículo que será exportado. Debemos admitir que esta forma de producción depende de tarifas muy bajas. También se reconocerá que esta forma de producción es escogida para alcanzar mayor eficiencia y ganancia. Esto a su vez afecta los ingresos y el Impuesto a la Renta del inversionista.

El nexo entre los dos campos es claro. Aún así, el comercio y la inversión son tratados de modo separado. De hecho, los que formulan las políticas tributarias históricamente

¹ Ver "Foreign Direct Investment: Overview and Current Status" (2002) by Martin B. Tittle y Reuven S. Avi'Yonah para una discusión general de inversiones extranjeras directas.

han protegido agresivamente el área del impuesto internacional de usurpación por acuerdos de comercio.

La discusión anterior de subvenciones e incentivos tributarios muestra unas áreas donde la distinción entre el comercio y el impuesto se ha desbaratado. Esta sección discute las normas generales de tributación internacionales, así como varios aspectos de tributación que pueden verse afectados por la implementación del ALCA,² y el nexo entre las zonas libres de impuestos.

Armonización

Dentro de un país soberano, no es difícil por lo general que el gobierno central imponga un sistema tributario común en todo el territorio. No sólo lo contrario sería caótico, sino también muy difícil que los contribuyentes lo cumplieran, y potencialmente introduciría competencia para atraer inversiones entre regiones del mismo país. Por tanto, los países generalmente tienen un sistema de tributación común, en el cual se aplica la misma tasa de impuesto a la renta en todo el país. Los inversionistas eligen donde invertir basados en donde tienen más posibilidades de generar mayores ingresos, no donde pagan menos impuestos. Los economistas consideran ésta la mejor manera de colocar recursos.

Excepciones a esta regla existen, por supuesto, y las zonas francas presentan los problemas señalados anteriormente – aunque los contribuyentes no se quejan de su acatamiento ya que ellos no pagan impuestos en esas zonas; más bien, la carga de controlar esas zonas cae en la administración tributaria. Generalmente, esta tarea es onerosa.

La uniformidad procurada a nivel nacional es también deseable a nivel internacional, especialmente en el contexto de una zona de libre comercio. A falta de una zona de libre comercio, las tarifas de aduanas tienden a disminuir la importancia de las diferencias en tasas tributarias que podrían hacer un país más atractivo que otro para los inversionistas. Y, por supuesto, el factor mayor del mercado interno pesa mucho en la decisión del inversionista. Como mencionamos anteriormente, la creación de una zona de libre comercio como ALCA reduce la importancia de estos dos factores en la elección de la ubicación de la inversión, ya que la eliminación de tarifas de aduana debería llevar a los dos países a tener un solo mercado "interno". En esta situación, las diferencias entre sistemas tributarios se vuelve mucho más importante. La percepción que un inversionista ha elegido un país y no otro dentro de la misma zona de libre comercio a causa de una ventaja tributaria puede causar fricción, competencia y represalias. Esto se ve con frecuencia cuando hay diferencias dentro de un mismo país.

En el presente hay muy poca coordinación entre los países de América Latina en cuanto a política tributaria. Se observa una convergencia entre los sistemas tributarios de la región,³ pero esto posiblemente se deba al deseo de ser competitivos y al hecho que

² Para una discusión de acuerdos de comercio sub-regionales y su tratamiento en zonas francas, ver Granados, "Zonas francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales."

³ Ver Barreix, "Cambios en el Contexto Internacional y sus Efectos en la Tributación de América Latina y el Caribe."

con frecuencia reciben consejo de las mismas entidades.⁴ Es por ello que encontramos una variedad de sistemas tributarios que con frecuencia son muy diferentes entre ellos, a pesar de historias legales comunes.

Además, las políticas tributarias con frecuencia son formuladas con muy poca contribución de expertos en el área de inversión extranjera. Y cuando expertos en tributación internacional participan, generalmente están enfocados en los asuntos de recaudaciones del gobierno, y no en los intereses de los inversionistas. Además, esos expertos unánimemente se oponen a los incentivos tributarios, y por eso los gobiernos terminan diseñando los incentivos sin la ayuda de esos expertos. Comprensiblemente, esto ha resultado en incentivos diseñados a atraer inversión que con frecuencia distorsionan las decisiones de inversión y causan considerable pérdida de recaudaciones, con poco costo agregado en la inversión total. Y es bien reconocido que muchos países de América Latina están perjudicados por legislaturas que cambian constantemente las leyes. Es ampliamente reconocido que temas como la estabilidad legal y un poder judicial confiable son más importantes para el inversionista que los incentivos tributarios.

A nivel internacional, la uniformidad o la aproximación a la uniformidad sólo puede ser alcanzada con la armonización. Sin embargo, la armonización de leyes involucra necesariamente limitaciones de soberanía. Los países que ingresan a un acuerdo de libre comercio ya están renunciando en alguna medida a su soberanía, y la pregunta es cuán lejos están dispuestos a llegar. Un área en la que la Unión Europea ha tenido éxito en alcanzar un grado de concertación es el área del Impuesto de Valor Agregado. Pero en la misma Unión Europea, el tema de concertar el sistema de Impuesto a la Renta y tasas ha resultado ser mucho más difícil. Parte del problema, sin duda, ha sido que los miembros de la Unión Europea llegaron a ese acuerdo en el entendimiento que el IVA sería concertado, con exportaciones calificadas cero (i.e., un sistema basado en destino) hasta que una regla basada en el origen fuera adoptada colectivamente. Pero el Impuesto a la Renta parece ser más sensible, quizás por la naturaleza progresiva del Impuesto a la Renta involucra necesariamente decisiones en cuanto al rol del estado y la financiación de las actividades del estado, a las cuales los países miembros son reacios a renunciar su soberanía a entidades supra-nacionales.

Una opción para los países de la región andina a considerar, que respetaría la soberanía pero se acercaría a la concertación sería la adopción de un Código Modelo de Inversiones, que incluiría leyes tributarias que los miembros del Pacto estarían libres de adoptar en su totalidad o en parte. Dicho Código Modelo podría ser redactado por expertos que están familiarizados tanto con los intereses de los inversionistas extranjeros como con la necesidad de rentas de los gobiernos.

Convenios Tributarios

Convenios Internacionales para Evitar la Doble Tributación (en adelante, "convenios tributarios") han sido parte del panorama económico internacional por cerca de un siglo.

⁴ Las entidades que proporcionan la mayoría del asesoramiento a los países de América Latina son el Fondo Monetario Internacional (IMF), Centro Inter-Americano para Administración Tributaria (CIAT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), para asuntos internacionales.

El movimiento hacia el libre comercio es mucho más reciente. Es interesante, entonces, que aún se vean como innecesarios, y hasta desfavorables, por un número significativo de países, especialmente en América Latina. La relación entre libre comercio y convenios tributarios amerita mayor discusión.

Parte de la discusión en cuanto a convenios tributarios es que representan diferentes cosas a diferentes países. Mientras todos los países desean eliminar la "doble tributación", hay diferencias en lo que constituye la "doble tributación". Por ejemplo, Estados Unidos no se preocupa por la doble tributación inherente de imponer contribuciones a los dividendos pagados de la utilidad previamente gravada. Muchos países de América Latina, por contraste, gravarán los dividendos recibidos de subsidiarias que operan en otros países sin considerar el impuesto ya pagado en el país de fuente, algo que los Estados Unidos no hace.

Los términos de los convenios tributarios son recíprocos, y se espera que el efecto tributario de los convenios sea recíproco en la medida que el flujo de inversiones sea recíproco. Países con niveles similares de desarrollo tendrán un flujo recíproco. Así no es sorprendente que los países desarrollados casi no tienen dificultad en llegar a un acuerdo sobre convenios tributarios. Ni es sorprendente que dos países en vía de desarrollo lleguen a un acuerdo, pero el nivel de actividad comercial entre los dos países puede no ser suficiente como para que tengan interés en crear un convenio. Pero negociaciones entre países desarrollados y países en vía de desarrollo con frecuencia fracasan a causa del efecto no-recíproco de los términos recíprocos de los convenios.

Otro obstáculo a los convenios tributarios entre países desarrollados y América Latina es el énfasis histórico en la tributación basada en la fuente de América Latina, aplicada en la forma del sistema territorial. Aunque todas las principales economías en América Latina se han cambiado a un sistema de "renta de fuente mundial", donde los residentes son gravados por sus ingresos mundiales, muchas características del sistema territorial aún subsisten, y con seguridad prevalece una mentalidad basada en la fuente. Los Estados Unidos y la mayoría de los países europeos, por contraste, siempre han visto al sistema de fuente mundial como el sistema correcto.

Los países desarrollados son generalmente firmes en su decisión de gravar los ingresos en el país de residencia. Esos países quieren que sus compañías inviertan en el extranjero cuando es más eficiente hacerlo; sin embargo, los gobiernos de los países desarrollados también ven esa inversión extranjera como una exportación de capital que podría ser invertida en el país de residencia de esas compañías. Esta insistencia de gravar en el país de residencia no debilita el hecho que los países desarrollados nunca han cuestionado el derecho primario del país de fuente a gravar los ingresos. Esto nos lleva al problema práctico: los países en vía de desarrollo quieren gravar sin límite en el país de fuente, mientras que los países desarrollados (exportadores de capital) consideran que una reducción de la tributación en la fuente es justificada. Se debe notar, sin embargo, que los países desarrollados generalmente buscan la eliminación de tributos en la fuente sólo por razones técnicas o prácticas, y no porque dudan del derecho primario de tributación en la fuente.

Como se señala arriba, no es tan difícil que los países con niveles similares de desarrollo lleguen a un acuerdo en el tratamiento tributario, y no es raro que los países

andinos hayan llegado a un acuerdo. El Pacto Andino es inusual en que ha combinado un convenio regional de tributación con un bloque comercial. Uno observa que el acuerdo tributario ha sido de uso limitado. Han habido problemas estrictamente técnicos con el Convenio Tributario Modelo del Pacto Andino, comenzando con el hecho que el Convenio Modelo adopta el concepto de la tributación exclusiva en la fuente como remedio a la doble tributación. Pero en los últimos veinte años, varios miembros del Pacto han adoptado un sistema de tributación de fuente mundial. Por tanto, el Convenio Andino no evolucionó con la evolución de sus propios miembros.

Pero el componente de comercio debe ser analizado, ya que ilustra la conexión entre ALCA y los tratados de tributación.⁵ Como se ha mencionado, la inversión depende del tamaño del mercado, y la expansión del mercado "interno" de un país a través de un acuerdo de comercio tiene el potencial de mayor inversión. Es probable que el lento proceso de eliminar las barreras tributarias dentro del Pacto Andino ha demorado las inversiones, tanto de capital desde dentro como fuera del Pacto, que buscarían beneficiarse del mercado mayor.⁶ ALCA crearía un mercado mucho mayor que el mercado del Pacto Andino. La cuestión, entonces, es si los países de América Latina están preparados para explotar las oportunidades de atraer inversión en ausencia de un tratado tributario con los Estados Unidos.

Finalmente, debe observarse que un convenio tributario entre países desarrollados y países en vía de desarrollo no es sólo de interés para los dos gobiernos; un convenio es de gran interés para los contribuyentes, y especialmente para inversionistas con actividades en ambos países. La importancia que los inversionistas le dan a los convenios va más allá del alcance de este documento, pero es justo concluir que los inversionistas consideran que un convenio tributario hace a un país más atractivo como lugar de inversión. De hecho, mucha actividad relacionada con convenios tributarios en la última década ha sido motivada por el deseo de los países en vía de desarrollo de convertirse en más atractivos a la inversión extranjera y no al valor inherente de un convenio.

Política Tributaria y Zonas Francas

Es importante revisar las principales consideraciones de política tributaria relacionadas con las Zonas Francas. Los temas de importancia para los inversionistas serán considerados primero, seguidos de una revisión de los intereses de los forjadores de la política tributaria del gobierno.

Los ahorros en impuestos que ofrecen las zonas francas son atractivos a las compañías que pueden generar ingresos a través de sus operaciones en esas zonas. Pero este ahorro puede ser temporal si la situación tributaria global de la compañía es considerada. Este tema surge del hecho que la mayoría de los inversionistas son de países que gravan a sus residentes con una base mundial, y regímenes tributarios especiales, generalmente conocidos como "Corporaciones Extranjeras Controladas", dominan.

⁵ Por muchos años había la percepción que, en el caso de los Estados Unidos, un convenio tributario debía venir antes que el libre comercio, como ocurrió en el caso de México. Después de todo, los Estados Unidos tiene convenios tributarios con más de setenta países, y libre comercio con sólo unos pocos. Pero el caso reciente de Chile sugiere que un convenio tributario no necesita anteceder al libre comercio.

⁶ Entendiendo, por supuesto, que muchos otros factores afectan la decisión de invertir.

La tributación de una compañía a nivel mundial es ahora familiar a los oficiales tributarios de América Latina; como mencionamos, muchos países ahora gravan los ingresos mundiales de sus residentes. En términos generales, el ingreso mundial del residente está sujeto a las tasas impositivas ordinarias en el país de residencia, y se calcula un impuesto tentativo. Esta obligación tributaria tentativa se reduce, a veces hasta cero, por el Impuesto a la Renta pagado con respecto a ingresos de fuente extranjera.

La situación se complica en situaciones cuando el residente es una corporación que opera en otros países a través de entidades legales separadas ("subsidiarias"). La regla general requiere que las rentas generadas por esas subsidiarias sean gravadas en el país de residencia como si hubieran sido ganadas por la casa matriz, pero no hasta que los ingresos hayan sido distribuidos a la casa matriz.⁷ Esta reducción del impuesto del país de residencia es con más frecuencia obtenido a través del sistema "crédito por impuesto pagado en el extranjero", donde el impuesto extranjero pagado reduce la obligación tributaria del país de residencia dólar a dólar.

En un caso simple, las rentas de una subsidiaria en una zona franca serían gravados en el país de residencia cuando son distribuidos, y la casa matriz cargaría con todo el peso del impuesto del país de residencia, porque no se pagó ningún impuesto extranjero que podría reducir ese impuesto (ningún impuesto extranjero pagado resulta en ningún crédito). Esto elimina efectivamente los beneficios de una zona franca. Sin embargo, como mencionamos arriba, este impuesto no es pagado hasta que los ingresos sean distribuidos a la casa matriz. Con frecuencia la casa matriz ordenará a la subsidiaria no distribuir los ingresos por cinco o diez años, a veces más. Los ingresos por consiguiente no son gravados en el país de residencia por muchos años, creando así un beneficio significativo para la compañía. Este beneficio se llama "aplazamiento".⁸

Muchos países también tienen lo que se llama reglas "anti-aplazamiento" diseñadas a reducir los abusos de las compañías que eligen no distribuir los ingresos a la casa matriz para que no tengan que pagar impuestos. Aunque estas reglas varían considerablemente, vale la pena notar los puntos principales de las reglas de Estados Unidos: Los EE.UU. castigan a las compañías que no distribuyen los ingresos a los Estados Unidos cuando es ingreso "pasivo" (i.e. ingresos como intereses, dividendos y regalías). El castigo es gravar esos ingresos como si hubieran sido repatriados a los Estados Unidos, lo que significa que serán gravados en los EE.UU. En efecto, una compañía de EE.UU. puede operar en una zona franca y puede recibir años del beneficio de aplazamiento tributario.

Las preocupaciones de los gobiernos son muy diferentes. Considerando primero a los países que ofrecen incentivos, hay la presión política de crear empleo o ayudar a las regiones pobres del país sin gastar las rentas públicas. Una zona franca proporciona la ilusión de un beneficio sin gasto fiscal. Pero la realidad es muy diferente. Aun en países

⁷ Hay un gran rango de reglas que rigen cuando la casa matriz tiene que reconocer la renta percibida por sus subsidiarias, lo que se considera renta de fuente extranjera, y el método por eliminar la doble tributación.

⁸ Muchas veces se llama "diferimiento", pero la OMC usa el término "aplazamiento".

donde las zonas francas son consideradas un éxito, la pérdida de rentas públicas puede ser inmensa. Controlar los abusos de las zonas requiere una atención desproporcionada de la administración tributaria.

Los gobiernos de países que exportan capital tienen grandes preocupaciones también. Aun países ricos tienen desempleo y buscan más inversión. Cuando otros países compiten por esa inversión reduciendo o eliminando impuestos, los países que exportan capital razonablemente ven esto como competencia "desleal". Debe notarse que algunos países, a diferencia de Estados Unidos, castigan a sus compañías por invertir en lugares de baja tributación, gravando los ingresos inmediatamente, eliminando así el beneficio del aplazamiento. Esta deslealtad percibida ha llevado a iniciativas como el proyecto OCDE de controlar "competencia tributaria desleal", y, por cierto, las reglas OMC discutidas en este estudio.

Dos temas finales deben ser discutidos. Cualquiera sea el beneficio de las zonas francas, se debe notar primero que su intención es atraer inversiones de otro lugar. Con mucha frecuencia el lugar de donde se retiran hubiera sido un uso más efectivo del capital. Esta distorsión es anti-económica y tiene un impacto negativo en el crecimiento económico mundial. Segundo, y en un nivel más práctico, ningún incentivo tributario atraerá inversiones a una región donde una compañía no puede ganar dinero. Cualquier inversionista escogerá con gusto pagar impuestos sobre un buen flujo de renta neta en vez de perder dinero en una zona franca.

Análisis: Armonización, Convenios Tributarios e Incentivos Tributarios

A pesar de no ser el tipo ni grado de armonización discutida anteriormente, debemos reconocer que los convenios tributarios claramente proveen armonización de los temas relacionados con la inversión extranjera. Esto es cierto tanto para los inversionistas como para los gobiernos. Para el gobierno, hay intercambio de información y la posibilidad de trabajar con otra administración tributaria para controlar a los contribuyentes con operaciones en ambos países. Desde la perspectiva del inversionista, hay la garantía de eliminación de doble tributación internacional, existe la promesa que las administraciones tributarias trabajarán juntos para resolver los problemas del inversionista, ciertos impuestos en la fuente son limitados, etc. Y los convenios tributarios siguen un patrón que los asesores tributarios del inversionista reconocen. Esto facilita la tarea de los analistas en el país de residencia del inversionista en su análisis de una potencial inversión.

Además, los convenios tributarios representan estabilidad a los inversionistas. Los convenios normalmente no pueden ser modificados por leyes subsiguientes. Los convenios son rara vez revocados y tienden a ser modificados por las partes sólo ocasionalmente. Los inversionistas estarán por ello confiados en que las ventajas del convenio no van a desaparecer.

En resumen, la verdadera armonización de los sistemas del Impuesto a la Renta ocurrirá sólo en el largo plazo, si es que ocurre. Sin embargo, un nivel útil de armonización de los sistemas de Impuesto a la Renta ya está disponible en la modalidad de convenios tributarios. Sería prudente que todos los países revisaran su política de convenios

tributarios, tanto dentro como fuera del Pacto Andino, para determinar si nuevos y modernos convenios tributarios serían aconsejables.

Las zonas de libre comercio evidentemente plantean problemas al concepto de la armonización. De hecho, una zona libre de impuestos desorganiza el tratamiento consistente *dentro de un país*, antes de considerar a los socios comerciales. Dentro de un bloque de comercio, dichas zonas crean el potencial para problemas. Mientras todos los miembros del bloque esperan aumentar las inversiones con el establecimiento de un mercado más grande, es razonable esperar que la competencia por las inversiones sea justa. Así como una zona de libre comercio distorsiona la decisión natural de localización de una inversión dentro de un país (dichas zonas son diseñadas para distorsionar esas decisiones, sino, no habría razón para su existencia) y potencialmente distorsionará la decisión a nivel internacional. Esta es la razón por la que los bloques comerciales con frecuencia impiden o limitan los incentivos tributarios.⁹ Si se permiten zonas francas dentro de una zona de libre comercio, pueden llevar a competencias y represalias.

Las zonas de libre comercio y otros incentivos tributarios no son necesariamente un obstáculo a un convenio tributario. De hecho, algunos países les dan su apoyo tácito a dichas zonas permitiendo "tax sparing" o "créditos equivalentes" en sus convenios con países en vía de desarrollo. A través de esta técnica, un crédito "fantasma" es concedido para impuestos que hubieran sido cobrados por el país fuente si no fuera por el incentivo. Esto asegura que el beneficio del incentivo tributario vaya al inversionista en vez que al país de residencia. En este caso el país de residencia está promoviendo activamente la distorsión de la decisión de localización de la inversión. Una vez más, la pérdida de rentas públicas representada por el incentivo no tendría sentido si la inversión no fuera atraída desde un lugar distinto. Se debe notar que muy pocos países ofrecen "tax sparing" actualmente.

En lo relativo a ALCA, Estados Unidos nunca ha utilizado convenios tributarios para colaborar con los programas de promoción de inversiones de otros países. De hecho, la ley interna de Estados Unidos tiende a debilitar los incentivos tributarios a través del sistema de tributación de fuente mundial y regímenes anti-aplazamiento. Sin embargo, el aplazamiento todavía está disponible en muchas situaciones, y un incentivo tributario puede ser atractivo a un inversionista estadounidense. Los detalles de las reglas de crédito extranjero de Estados Unidos y las reglas de anti-aplazamiento están más allá del alcance de este estudio, pero el punto importante es que Estados Unidos se remite a sus leyes internas en estos asuntos. Los convenios son vistos como inapropiados para estos temas. Pero también es razonable concluir que los Estados Unidos y varios otros países están menos inclinados a negociar un convenio con un país que tiene zonas francas significativas. Los Estados Unidos, por ejemplo, consideran innecesario tener un convenio tributario a no ser que las ganancias sean gravadas en el país fuente, sino no hay ninguna doble tributación que eliminar.

⁹ Ver Granados, J.

Consolidación; Reorganizaciones

Si una corporación de EEUU tiene operaciones en California y en Massachusetts, y la operación de California arroja pérdidas de 100 en un año dado, y la operación de Massachusetts arroja ganancias de 200, la pérdida de la operación California se deduce del ingreso de la operación de Massachusetts. Se debe Impuesto a la Renta de EE.UU. sobre los 100 de renta neta. Este resultado es así aun si las dos operaciones son administradas por dos corporaciones distintas de propiedad común. Esto es posible por la "consolidación", un concepto ampliamente aceptado en los Estados Unidos y otros países desarrollados. En la práctica, se considera poco importante que las dos operaciones estén 5000 kilómetros de distancia entre ellas, y administradas por diferentes entidades legales. Los hechos importantes son: a) que las entidades pertenecen al mismo grupo económico, y b) las operaciones son en el mismo país. Por tanto, los resultados pueden ser consolidados para efecto de tributación.

En cuanto al primer punto, los países desarrollados generalmente consideran correcto mirar al grupo económico más que a la entidad legal para determinar los ingresos. La estructura legal es considerada menos importante que el grupo económico común; después de todo, hay muchas razones no tributarias (especialmente responsabilidad limitada) para elegir operar a través de varias corporaciones en vez de una sola entidad grande.¹⁰

Es también práctica común el limitar la consolidación teniendo como base los límites nacionales, aunque hay excepciones. Por tanto, una compañía (aun la misma entidad legal) con operaciones en La Paz y Lima, solo a la cuarta parte de distancia comparada con el caso de California y Massachusetts, no podrá consolidar sus pérdidas ni en el Perú ni en Bolivia, ya que están en países diferentes.

Por un lado, América Latina debería considerar seguir el ejemplo de los países desarrollados en cuanto a la consolidación de corporaciones del mismo grupo económico, es la limitación de los límites nacionales la que es relevante para los temas a tratar. Si una compañía que opera en California y Massachusetts puede combinar sus resultados, y si una compañía que opera en Bahía y Sao Paulo puede combinar sus resultados, por qué una compañía que opera en Lima y La Paz no puede hacer lo mismo? Hay muchos obstáculos para alcanzar este tipo de acuerdo. Sin embargo, el tema es fundamental. Si los países de la región perciben las ventajas de combinar sus mercados con fines comerciales, quizás considerarían lo mismo para fines de inversión. Armonización de los regímenes de impuesto a la renta sería un componente de esto; la consolidación sería otro. La consolidación sólo puede ser considerada luego que la armonización ha sido lograda.

Otra área fundamental relacionada con lo anterior es el tratamiento tributario de las reorganizaciones. Los países de América Latina han reformado, a nivel nacional, sus

¹⁰ Es interesante que los países de América Latina se resisten a la consolidación corporativa cuando hay propiedad común en vista de la voluntad de esos países a aceptar la renta de la corporación y sus accionistas como una sola, esto se refleja en la eliminación de la doble tributación que se encuentra en la mayoría de los países de América Latina. Curiosamente, Estados Unidos ha insistido en gravar a la corporación y a sus accionistas separadamente, aunque esto está actualmente bajo revisión.

reglas en cuanto a las reorganizaciones. Esto es importante para facilitar las necesidades de las compañías de operar en la entidad corporativa más adecuada.¹¹ Para el futuro, vale la pena considerar si los países que son miembros de un área de libre comercio deberían permitir la misma flexibilidad para permitir la reorganización de todas las compañías situadas en el área en los mismos términos que se ofrecen a dichas reorganizaciones a nivel nacional.

II: Incentivos Tributarios que Constituyen Subvenciones

Como se puede observar, en el artículo inicial del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias, los incentivos tributarios constituyen sólo una de las categorías de la subvención.

Definición de subvención

1.1 A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que existe subvención:

a) 1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo "gobierno"), es decir:

i) cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);

ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);

iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios -que no sean de infraestructura general- o compre bienes;

iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) supra que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos;

a) 2) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994;

b) y con ello se otorgue un beneficio.

1.2 Una subvención, tal como se define en el párrafo 1, sólo estará sujeta a las disposiciones de la Parte II o a las disposiciones de las Partes III o V cuando sea específica con arreglo a las disposiciones del artículo 2. (Énfasis añadido; una nota a pie de página explica que exportaciones a tasa cero para el Impuesto de Valor Agregado no es una subvención).

¹¹ Evidentemente es necesario tomar medidas para evitar el abuso de arrastres de pérdidas, por ejemplo, y otras técnicas de planificación.

Aunque este estudio se limita al concepto de beneficios tributarios, esta definición más amplia debe ser considerada cuando se analiza cualquier tipo de plan de incentivo - promoción.

Después del lenguaje general del párrafo 1.1, la primera guía real aparece en el párrafo 1.2. Este párrafo establece que una subvención será prohibida por el Acuerdo sólo si es "específico". Este término, después de haber sido dado un rol tan importante, es reseñado en el Artículo 2. El Artículo 2.1 señala que una subvención es específica cuando se aplica a "una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción (denominados en el presente Acuerdo "determinadas empresas") dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante..."

Excluidos de esta categoría de "específicas" están las subvenciones otorgadas de acuerdo con "criterios o condiciones que sean imparciales, que no favorezcan a determinadas empresas con respecto a otras y que sean de carácter económico y de aplicación horizontal; cabe citar como ejemplos el número de empleados y el tamaño de la empresa".

Cualquier ley que cree una subvención, por tanto, debe ser diseñada para que no sea específica. Más aún, el Acuerdo clarifica que ese criterio "objetivo" será específico si es aplicado de manera que socave la intención de esta limitación. El Artículo 2.2 señala que las subvenciones otorgadas a "algunas empresas situadas dentro de una región geográfica designada" también son específicas. Que la región esté económicamente deprimida ya no es un factor.

Para resumir, la calificación de subvención como "no-específica" es el resultado óptimo para un país que desea evitar la aplicación del Acuerdo SMC. Sin embargo, como se discutirá más adelante, hay numerosas razones no comerciales para evitar dichas subvenciones. Pero si una subvención es específica, será vista rigurosamente y sujeto a algún tipo de sanción bajo el Acuerdo, a no ser que caiga dentro de una de las excepciones limitadas de las reglas de subvenciones específicas.

Subvenciones Específicas

Después de otorgar su aprobación general a las subvenciones no específicas, el SMC puso en marcha tres categorías generales de subvenciones específicas: aquellas que están prohibidas, aquellas que son recurribles y aquellas que están permitidas, a pesar de que son específicas. La consecuencia de tener subvenciones prohibidas o recurribles será discutida después que identifiquemos a las categorías.

La primera categoría a ser tratada en el Acuerdo SMC será la categoría "prohibida" que se encuentra en la Parte II (llamada "Subvenciones Prohibidas"). Se debe notar que ni el Artículo 1 ni el Artículo 2 se refiere a la promoción de exportaciones ni a la discriminación contra las importaciones. El Artículo 3, que establece la prohibición de ciertas subvenciones específicas, sí hace esa referencia. Luego de excluir el Acuerdo de Agricultura, el Artículo 3 prohíbe "subvenciones contingentes, legales o de hecho ... al uso de bienes domésticos sobre los importados." Este criterio general se aplica a todas las subvenciones, entre ellas a las subvenciones tributarias.

Orientación más específica se ofrece en el Anexo I del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias. Entre las subvenciones enumeradas en el Anexo I están:

- (e) La exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales.
- (f) La concesión, para el cálculo de la base sobre la cual se aplican los impuestos directos, de deducciones especiales directamente relacionadas con las exportaciones o los resultados de exportación, superiores a las concedidas respecto de la producción destinada al consumo interno.

Estas medidas están relacionadas con el Impuesto a la Renta. Sin embargo, se debe tomar nota que todos los impuestos deben ser considerados. El relevo parcial o total de varios tipos de impuestos son el sello de las zonas francas.¹²

Un ejemplo importante de subvención que no sea al Impuesto a la Renta se encuentra en programas de "descuento" relacionadas con impuestos de importación, impuesto de alcabala, etc. El Anexo I proporciona ejemplos:

- g) La exención o remisión de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados, por una cuantía que exceda de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno.
- h) La exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en etapas anteriores sobre los bienes o servicios utilizados en la elaboración de productos exportados... (mayor que lo que está permitido)... cuando se venden en el mercado interno; sin embargo, ... (se permite cuando) dichos impuestos indirectos en cascada se aplican a insumos consumidos en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio)...
- i) La remisión o la devolución de cargas a la importación por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos importados que se consuman en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio)... (excepción para sustitutos en ciertas circunstancias).

En esencia, las reglas permiten la remisión de cantidades que se pueden atribuir razonablemente a exportaciones y artículos consumidos en la producción (desperdicios) relacionados con dichas exportaciones, pero no más. Las variaciones de los planes de

¹² Para propósitos de este trabajo, "zonas francas" y "regímenes especiales" serán usados como términos genéricos para comprender regímenes especiales con beneficios tributarios a base de geografía, u otros regímenes especiales, reconociendo que la terminología que se usa para estos conceptos varía de un país a otro.

remisión "simplificados" (i.e. porcentaje fijo del valor f.o.b. de las exportaciones no relacionada con los cargos pagados sobre ingresos importados) no son permitidos.

También están prohibidas las reducciones de tarifas en los ingresos importados hasta un valor equivalente al total del artículo exportado. Esta categoría va a incluir a muchas exportaciones de zonas francas. Por contraste, un programa de remisión que reembolsa hasta la cantidad de cargas de importación verdaderamente representadas en un artículo exportado sería permitido.¹³ Una guía de los límites de los programas de descuentos se encuentra en el Anexo II del Acuerdo SMC, junto con el criterio usado por las "autoridades de investigación".

Subvenciones No-Recurribles

El Artículo 8 señala dos grupos de subvenciones "no-recurribles", el primer grupo consiste de subvenciones "no específicas" (que ya han sido excluidas de la aplicación de este Acuerdo por los artículos 1 y 2) y un segundo grupo de subvenciones específicas que no son recurribles por razones especiales. No es necesario entrar en detalle, porque el período inicial de cinco años para ese grupo no fue renovado. Por lo tanto, no son relevantes.

Por tanto, la categoría no-recurrible del Artículo 8 es redundante, porque las subvenciones que son no específicas ya están excluidas bajo el Artículo 1. Otras subvenciones pueden ser no-recurribles por los efectos, o falta de efectos que producen, como se discute a continuación.

Subvenciones Recurribles

Esto nos deja con la categoría intermedia final, aquellos no prohibidos pero sin embargo recurribles. Como se menciona anteriormente, esta categoría incluye subvenciones que son específicas pero *no son* orientadas a la exportación/ discriminatorias contra las importaciones. Si un país miembro cree que hay una subvención justiciable, puede tomar medidas de acuerdo a lo señalado a continuación en la sección llamada "Remedios". El punto de partida para Subvenciones Recurribles es el Artículo 5:

Efectos desfavorables

Ningún Miembro deberá causar, mediante el empleo de cualquiera de las subvenciones a que se refieren los párrafos 1 y 2 del artículo 1, efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros, es decir:

- a) *daño a la rama de producción nacional de otro Miembro;*
- b) *anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para otros Miembros, directa o indirectamente, del GATT de 1994, en particular de las ventajas de las concesiones consolidadas de conformidad con el artículo II del GATT de 1994;*
- c) *perjuicio grave a los intereses de otro Miembro.*

¹³ Ejemplos de "EXPORT POLICY AND THE OMC", S. Laird, The Journal of International Trade and Economic Development 8:1 73-88.

Países miembros son permitidos de mantener Subvenciones Recurribles, pero un socio comercial puede tomar medidas para contrarrestar cualquier daño sufrido.¹⁴ Parte V del Acuerdo SMC explica los procedimientos para esas medidas.

Párrafo (a): Daños

El Artículo 5 se refiere a Parte V ("Medidas Compensatorias") para la definición de "daño". El Artículo 15, "Determinación de Daño", tiene esta nota:

En el presente Acuerdo se entenderá por "daño", salvo indicación en contrario, un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción, y dicho término deberá interpretarse de conformidad con las disposiciones del presente artículo.

Una explicación más útil, aunque menos directa, se encuentra en el párrafo 15.4 del Acuerdo SMC:

El examen de la repercusión de las importaciones subvencionadas sobre la rama de producción nacional de que se trate incluirá una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción, incluidos la disminución real y potencial de la producción, las ventas, la participación en el mercado, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión... Esta enumeración no es exhaustiva, y ninguno de estos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva.

En resumen, si se puede establecer evidencia veraz, casi todo daño económico causado por una subvención específica será recurrible aunque no esté dirigido a las exportaciones.

Párrafo (b): Anulación o Menoscabo de Beneficios

El Artículo XXIII:1(b) de la GATT permite a cualquier Miembro de OMC a presentar queja cuando considera que "algún beneficio que resulte directa o indirectamente bajo este Acuerdo es anulado o menoscabado... como resultado de... la aplicación por otro (Miembro de OMC) de cualquier medida, ya esté o no en conflicto con las provisiones de este Acuerdo". El GATT no define ni los beneficios provenientes bajo GATT ni las medidas que son capaces de anularlo o menoscabarlo. Una nota interpretativa del Artículo 5 del Acuerdo SMC estipula que:

Los términos anulación o menoscabo se utilizan en el presente Acuerdo en el mismo sentido que en las disposiciones pertinentes del GATT de 1994, y la existencia de anulación o menoscabo se determinará de conformidad con los antecedentes de la aplicación de esas disposiciones.

¹⁴ Una gran parte de lo que sigue es de "Costa Rica's Free Zone System And The Law Of The World Trade Organisation" por Dr. Frieder Roessler (junio 2001).

GATT 1947 establece cuatro casos donde una medida menoscabó un beneficio establecido bajo GATT:

- una concesión de tarifa había sido negociada.
- se había introducido una medida subsecuentemente que trastorna la relación competitiva entre el producto por el cual la concesión fue concedida y el producto al que la medida fue aplicada, y
- la medida no era razonablemente esperada al momento que la concesión fue negociada.

En 1955 se decidió:

*... una parte contratante que ha negociado una concesión de tarifas bajo el Artículo II puede considerarse que, para los propósitos del Artículo XXIII, tiene una razonable expectativa, salvo evidencia en contra, que el valor de la concesión no será anulado ni menoscabado por la introducción o aumento de un subsidio doméstico al producto en cuestión.*¹⁵

Con lo anterior en mente, demandas de anulación o menoscabo tienen muchas posibilidades de éxito si el país creó o aumentó la subvención después del otorgamiento de la concesión de tarifa y dicho país no puede rebatir la presunción que la subvención no podía haber sido razonablemente esperada.

Entre las medidas que pueden ser tomadas por un país que no ha respetado sus concesiones tributarias están:

- retiro de la subvención,
- retiro de los efectos adversos de la subvención,
- retiro de la concesión menoscabada y el ofrecimiento de concesiones equivalentes como compensación, de acuerdo con el Artículo XXIII del GATT para la renegociación de concesiones tarifarias,
- retiro de la concesión menoscabada de acuerdo con los procedimientos del Artículo XXIII y no reconocer concesiones compensatorias, en cuyo caso los Miembros OMC con intereses principales de abastecimiento pueden suspender concesiones sustanciales equivalentes inicialmente negociadas con el Miembro que subsidia, o:
- negarse a hacer nada de lo antes citado, en cuyo caso el Miembro OMC que planteó la queja puede ser autorizado a tomar "contramedidas, equivalentes con el grado y naturaleza de los efectos adversos que determina existan"

Parágrafo (c): Perjuicio Grave / Contramedidas

Bajo el Artículo 6.3 del Acuerdo SMC, lo siguiente constituye perjuicio grave:

6.3 Puede haber perjuicio grave, en el sentido del apartado c) del artículo 5, en cualquier caso en que se den una o varias de las siguientes circunstancias:

¹⁵ BISD 3S/224.

- a) *que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las importaciones de un producto similar de otro Miembro en el mercado del Miembro que con cede la subvención;*
- b) *que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las exportaciones de un producto similar de otro Miembro al mercado de un tercer país;*
- c) *que la subvención tenga por efecto una significativa sub-valoración de precios del producto subvencionado en comparación con el precio de un producto similar de otro Miembro en el mismo mercado, o tenga un efecto significativo de contención de la subida de los precios, reducción de los precios o pérdida de ventas en el mismo mercado;*
- d) *que la subvención tenga por efecto el aumento de la participación en el mercado mundial del Miembro que la otorga con respecto a un determinado producto primario o básico subvencionado en comparación con su participación media durante el período de tres años inmediatamente anterior; y que ese aumento haya seguido una tendencia constante durante un período en el que se hayan concedido subvenciones.*

Artículo 6.3 es la provisión operativa relativa a perjuicio grave; las presunciones rebatibles en el Artículo 6.1 son irrelevantes para países en vía de desarrollo, ya que esos países están exonerados del 6.1 en virtud del Artículo 27.8.

Remedios

El remedio apropiado para violaciones al Acuerdo SMC depende de la naturaleza de la violación. El sistema es a veces llamado "enfoque de semáforo", reflejando las tres categorías: subvención prohibida (rojo), recurrible (ámbar) y no recurrible (verde).¹⁶

Rojo / Prohibidas

Si una subvención cae en esta categoría, no es necesaria ninguna demostración de evidencia. Los países miembros simplemente no están permitidos de mantener esas subvenciones. Otros Miembros pueden responder con contramedidas o medidas compensatorias después de la iniciación del proceso especificado. Este proceso se inicia con una consulta entre los países Miembros, en el que se espera que ambos Miembros cooperen en la provisión de evidencia. Si, después de 30 días, el problema no ha sido resuelto, puede ser llevado al proceso formal de resolución de disputas. Los Artículos 4.6. a 4.9 señalan un cronograma acelerado para la resolución del problema:

4.6 El grupo especial presentará su informe final a las partes en la diferencia. El informe se distribuirá a todos los Miembros dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que se haya establecido la composición y el mandato del grupo especial.

¹⁶ Lo que sigue se encuentra en el sitio web de la OMC, y en "Costa Rica's Free Zone System And The Law Of The World Trade Organisation" por Dr. Frieder Roessler (junio 2001).

- 4.7 *Si se llega a la conclusión de que la medida de que se trate es una subvención prohibida, el grupo especial recomendará que el Miembro que concede esa subvención la retire sin demora. A este respecto, el grupo especial especificará en su recomendación el plazo dentro del cual debe retirarse la medida.*
- 4.8 *Dentro de los 30 días siguientes a la presentación del informe del grupo especial a todos los Miembros, el informe será adoptado por el OSD, a menos que una de las partes en la diferencia notifique formalmente a éste su decisión de apelar o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe.*
- 4.9 *Cuando se apele contra el informe de un grupo especial, el Órgano de Apelación emitirá su decisión dentro de los 30 días siguientes a aquel en que la parte en la diferencia haya notificado formalmente su intención de apelar. Si el Órgano de Apelación considera que no puede rendir su informe en ese plazo, comunicará por escrito al OSD los motivos del retraso, indicando el plazo en el que estima que podrá presentarlo. En ningún caso la duración del procedimiento excederá de 60 días...*

Si la subvención no es retirada dentro de ese plazo, el Órgano de Solución de Diferencias (denominado en el presente Acuerdo "OSD") autorizará al Miembro agraviado a tomar "contramedidas apropiadas" (Artículo 4.10 del Acuerdo SMC). Una interpretación de "apropiadas" es que dicha medida induzca efectivamente al acatamiento sin ser desproporcionada o punitiva. Dichas resoluciones de disputas deben ser concluidas dentro de los seis meses, con acatamiento requerido a corto plazo. El arbitraje está disponible para países que consideran que las contramedidas invocadas son excesivas (Artículo 4.11). Se asume que las contramedidas autorizadas serán adecuadas para forzar al Miembro a cesar de proveer la subvención en cuestión.

Ámbar / Recurrible

A diferencia de las subvenciones prohibidas, subvenciones recurribles pueden ser legalmente mantenidas por los países miembros. Sin embargo, cualquier socio comercial puede gravar con medidas compensatorias para contrarrestar el efecto adverso de tales subvenciones en su industria doméstica, siempre y cuando se cumplan los requerimientos procesales y sustantivos incluidos en la Parte V del Acuerdo SMC. Como se expresa anteriormente, un Miembro puede llevar una queja bajo el procedimiento de acuerdo de disputa OMC si cree que la subvención resultará en daño a su industria doméstica, anulación o menoscabo de un beneficio concedido por el GATT, o perjuicio grave a sus intereses.

El Artículo 7 establece un procedimiento de acuerdo de disputa acelerado para estas quejas. El cronograma es acelerado, pero no es tan urgente como el proceso para subvenciones prohibidas. Bajo este procedimiento, el panel debe emitir su reporte dentro de los 120 días y el proceso de apelaciones debe concluirse dentro de los 60 días. Si se determina que la subvención ha causado daño a la industria doméstica, anulación, menoscabo o serio perjuicio, "el Miembro que otorga o mantiene dicha subvención tomará los pasos apropiados para remover los efectos adversos o eliminará la subvención."

En el caso que esos pasos no hayan sido tomados dentro de los seis meses desde la aceptación del reporte (normalmente un periodo de implementación de hasta 15

meses puede ser otorgado), el Miembro con la queja puede solicitar "contramedidas equivalentes al grado y naturaleza de los efectos adversos que existen".

En general, un país miembro puede utilizar tanto la opción de contramedidas incluidas en las Partes II y III del Acuerdo, y medidas compensatorias de acuerdo a la Parte V. Con respecto a los efectos de una subvención específica en el mercado doméstico del Miembro importador, sin embargo, sólo una forma de recurso, o contramedidas autorizadas por OSD o medidas compensatorias, está disponible.¹⁷ Como anota Roessler, es posible que un país miembro que ha sido afectado adversamente por subvenciones imponga una tarifa equivalente para enfrentar los efectos de la subvención en su propio mercado y responder a los efectos de la subvención en mercados de países terceros imponiendo "contramedidas apropiadas".

Otra limitación beneficia a los países en vía de desarrollo. De acuerdo con el Artículo 27.9 del Acuerdo SMC:

Por lo que respecta a las subvenciones recurribles otorgadas o mantenidas por un país en desarrollo Miembro distintas de las mencionadas en el párrafo 1 del artículo 6, no se podrá autorizar ni emprender una acción al amparo del artículo 7 a menos que se constate que, como consecuencia de una subvención de esa índole, existe anulación o menoscabo de concesiones arancelarias u otras obligaciones derivadas del GATT de 1994 de modo tal que desplace u obstaculice las importaciones de un producto similar de otro Miembro en el mercado del país en desarrollo Miembro que concede la subvención, o a menos que se produzca daño a una rama de producción nacional en el mercado de un Miembro importador.

Esta provisión tiene el efecto de limitar los remedios del Artículo 7 a casos donde hay "anulación o menoscabo" *de modo tal que desplace u obstaculice las importaciones de un producto similar de otro Miembro en el mercado del país en desarrollo Miembro que concede la subvención, o a no ser que produzca daño a una rama de producción nacional en el mercado de un Miembro importador.* Ya que el daño está cubierto en la Parte V, medidas compensatorias son permitidas.¹⁸ La nota número 36 del Acuerdo SMC define el término "derecho compensatorio" como "un derecho especial percibido para neutralizar cualquier subvención concedida directa o indirectamente a la fabricación, producción o exportación de cualquier mercancía, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo VI del GATT de 1994".

Una queja de perjuicio grave puede, en principio, abordar los efectos de una subvención en cualquier mercado, incluyendo mercados de un país tercero.

En conclusión, vale la pena señalar que esta categoría de subvenciones recurribles ha sido utilizada con poca frecuencia por los Países Miembros.

¹⁷ Ver Nota 35 del Acuerdo SMC.

¹⁸ Como se nota en la explicación en el sitio web de la OMC, "daño a una industria doméstica provocado por importaciones subvencionadas dentro del territorio del Miembro agraviado... este es el único motivo por aplicar medidas compensatorias."

Extensión 2002-2007 y Después

El Artículo 28 del Acuerdo SMC permitía una ventana de tres años para que todos los países miembros eliminen sus subvenciones prohibidas; este período terminó el 1 de Enero de 1998. Sin embargo, el Artículo 27 del Acuerdo SMC, llamado "Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros", dice en la parte relevante:

27.2 La prohibición establecida en el párrafo 1 a) del artículo 3 no será aplicable a... países en desarrollo Miembros por un período de ocho años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, a reserva del cumplimiento de las disposiciones del párrafo 4.

27.4 Los países en desarrollo Miembros a que se refiere el párrafo 2 b) eliminarán sus subvenciones a la exportación dentro del mencionado período de ocho años, preferentemente de manera progresiva. No obstante, los países en desarrollo Miembros no aumentarán el nivel de sus subvenciones a la exportación, y las eliminarán en un plazo más breve que el previsto en el presente párrafo cuando la utilización de dichas subvenciones a la exportación no esté en consonancia con sus necesidades de desarrollo.

Esta provisión facultó a la mayoría de los países de la región andina a otorgar y mantener subvenciones de exportación hasta el 1 de Enero 2003, si es que dichas subvenciones no se habían incrementado desde el 1 de Enero 1995. El SMC hace referencia a miembros de países en desarrollo disminuyendo las subvenciones prohibidas en el transcurso del período de transición, pero la propuesta obviamente no calculó la tenacidad de ciertos miembros en mantener programas de incentivos. De hecho, varios países atrajeron inversiones ofreciendo incentivos que se extendían más allá del período de transición.

Con anterioridad a la reunión reciente de OMC en Doha, había ansiedad en varios países por el conflicto entre los compromisos que esos países habían hecho con los inversionistas y los hechos con el OMC. Hasta cierto punto, países (como Costa Rica) que habían explotado el período de transición hasta el máximo, en vez de disminuir las subvenciones como lo indicaba el Acuerdo SMC, Artículo 27.4, fueron recompensados por su actitud.

Para facilitar la transición a una economía libre de subvenciones de exportación (y para facilitar la situación insostenible creada por subvenciones de exportación que ya habían sido otorgadas para años posteriores al 2001), OMC aprobó un período de transición, desde 2002 hasta el final de 2007. El período de transición está disponible sólo a ciertos países, para algunas subvenciones de exportación, y sólo después que ciertos procedimientos hayan sido seguidos. El nuevo acuerdo contempla la posibilidad de pedir otra extensión, y de todos modos tiene el período final de dos años para países que no reciben extensión.

En Doha, el OMC estableció procedimientos para la consideración de pedidos de extensión de los países en desarrollo bajo el Artículo 27 del Acuerdo de 1994. Se decidió que sólo algunos países en desarrollo calificarían para estas extensiones: aquellos cuya cuota de las exportaciones mundiales no fuera mayor a 0.10% en 1998-2000, y cuyo producto bruto interno al 2000 fuera \$20 billones o menos. Ciento veinte países califi-

caron. Costa Rica fue el último país en la lista, con precisamente 0.10% de participación de las exportaciones mundiales. Panamá está en la lista (No. 67 con una participación de 0.01%), así como Honduras (No. 81 con 0.02%), Guatemala, (No. 100 con 0.04%), El Salvador (No.101 con 0.05%) y la República Dominicana (No. 116 con 0.09%). Perú siguió a Costa Rica en la lista con 0.11% de participación en las exportaciones mundiales.

La tabla siguiente resume los países de América Latina:

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA Y LOS PROCEDIMIENTOS DE EXTENSIÓN OMC

País	% de exportaciones mundiales 1998-2000	Ingreso Nacional Bruto (biliones US\$, 1999, Banco Mundial)	No. de país en la lista de OMC	Beneficiario de los procedimientos de extensión acordados
Panamá	0.01	8.7	67	Si
Honduras	0.02	4.8	81	Si
Guatemala	0.04	18.6	100	Si
El Salvador	0.05	11.8	101	Si
República Dominicana	0.09	16.1	116	Si
Costa Rica	0.10	12	120	Si
Perú	0.11	53.7	121	No
Colombia	0.20	90	134	No
Chile	0.28	69.8	141	No
Venezuela	0.39	87.3	143	No
Argentina	0.44	276.1	146	No
Brasil	0.88	730.4	158	No
México	2.39	428.9	172	No

Fuente: Eranados, J., de datos obtenidos del documento OMC, G/SMC/18 del 26/11/2003 y del Banco Mundial.

Ecuador no figura en la lista. De acuerdo con su ingreso a la OMC, no tiene derecho a los términos del Artículo 27.4.

Programas de subvenciones de exportaciones en la forma de exenciones totales o parciales de tributos e impuestos internos a partir de 1 de Septiembre 2001 son elegibles. Un concepto clave es la noción de "*statu quo*" ("standstill"), que significa que ningún nuevo incentivo puede ser introducido; sólo los incentivos existentes pueden permanecer. Los países que no se ajustaron al espíritu del acuerdo de 1994 fueron recompensados otra vez: aquellos que redujeron sus incentivos ahora están limitados a los incentivos existentes, pero aquellos que mantuvieron los incentivos a nivel de 1995 pueden mantener dichos incentivos hasta 2007.

Pedidos de extensión tenían que ser presentados en 2001. Una vez que se otorgan las extensiones, se llevarán a cabo revisiones anuales para considerar la extensión para el siguiente año calendario. Las extensiones subsiguientes se harán hasta 2007 sobre la base de acatamiento a varios criterios. Aun en 2007, los países podrán solicitar extensiones, y los incentivos deberían ser permitidos hasta 2007 aun que no se otorgue la extensión.¹⁹

¹⁹ Ver artículo 1(g) de los procedimientos para extender, de acuerdo con artículo 27.4 para países específicos en vía de desarrollo.

Esta resolución representa un triunfo para los países en desarrollo comprendidos en la lista. Con un sistema claro previsto para extensiones, dichos países podrán extender sus zonas francas por seis años.

El Artículo 27.2(a) del Acuerdo SMC también amerita mención especial. Se refiere al Anexo VII, que designa a algunos países pobres, entre otros Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Guyana, Nicaragua. El Artículo 27.5 otorga a esos países ocho años, a partir de la fecha en que alcancen el nivel de ingresos per cápita de \$1000 antes que tengan que cumplir. El Acuerdo Doha permite a estos países continuar fuera de los límites del Acuerdo SMC hasta el momento que alcancen el nivel de \$1000 (en dólares constantes de 1990, por tres años consecutivos), con la fecha de "inmovilidad", ocurriendo cuando dicho umbral sea alcanzado. Los procedimientos de extensión pueden dejar entender que los papeles requeridos deben de haber sido remitidos hasta fines del 2001[ver 6 (b)].

En suma, Venezuela, Perú y Colombia no califican para la extensión; Ecuador no califica por las condiciones de entrar a la OMC, y Bolivia permanece dispensada de los requerimientos del Acuerdo SMC.

III: Incentivos Tributarios en la Región Andina y Comentarios Finales

Los miembros de la Comunidad Andina caen en tres categorías por efecto de las reglas de la OMC. Sólo Bolivia cae en la categoría más favorecida, ya que es el único país que no alcanza la cantidad de \$1000 per cápita que desencadena el requerimiento de desmantelamiento (aunque Bolivia está cerca de esa cifra). Ecuador también cae en una categoría separada, porque cuando fue admitido a la OMC, no se le dieron los beneficios de transición que fueron otorgados a los otros países en desarrollo en 1994. Venezuela, Colombia y Perú ahora pertenecen al grupo de países prohibidos de tener subvenciones a la exportación a partir de enero 2003.

Con el desmantelamiento ya terminado, la pregunta es: cuáles incentivos son subvenciones prohibidas? A continuación sigue un análisis de los varios incentivos tributarios que han sido ofrecidos por miembros de la Comunidad Andina.

Bolivia

En Bolivia existen varios mecanismos fiscales para la promoción de inversiones y el incentivo de exportaciones. Formalmente, estos mecanismos pueden aplicarse en forma individual o combinada, con algunas excepciones impuestas por normas reglamentarias. Primero, hay incentivos regionales, para promover el desarrollo económico en regiones pobres, conocidos como las "Leyes de Oruro y Potosí". Cumplidos varios requisitos, los inversionistas quedan exonerados de casi todos los impuestos bolivianos.

Una ley de zonas francas permite que los concesionarios y usuarios de las zonas francas industriales y de las zonas francas comerciales funcionaran bajo el principio de segregación aduanera y fiscal mediante la suspensión de imposiciones tributarias y arancelarias, como sigue:

- Impuestos que gravan a la propiedad inmueble.
- Impuesto al Valor Agregado (IVA), a las Transacciones (IT) y al Consumo Específico (ICE).

- Impuesto a la Renta Presunta de Empresas (IRPE), actualmente está vigente el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE).
- Gravamen Aduanero Consolidado (GAC).
- Impuestos, Gravámenes, Tasas de las Alcaldías o tributos establecidos mediante Ordenanzas Municipales.

Colombia

Colombia provee una amplia variedad de incentivos tributarios. Entre éstos están las zonas francas, que caen en dos categorías generales.

Primero están las zonas francas orientadas a las exportaciones de Colombia.²⁰ Aunque estas zonas nunca han figurado prominentemente en los esfuerzos de Colombia de atraer inversión, parecen violar los compromisos con la OMC. Por tanto, parece que Colombia debe eliminar o revisar estas zonas para permanecer de acuerdo con las obligaciones que tiene con la OMC.

Colombia también tiene zonas francas concedidas en los últimos 15 años a áreas afectadas por desastres naturales. Volcanes, inundaciones y terremotos han creado el caos en varias partes de Colombia, y los gobiernos que se encuentran con déficit serio han respondido con beneficios tributarios en vez de ayuda directa (las zonas Nevado del Ruiz, Quimbaya y Rio Paez). Estas zonas ofrecen un crédito tributario a cuenta del Impuesto a la Renta para cantidades invertidas en la región, comenzando con un crédito del 100% de la cantidad invertida, y disminuyendo en el período de diez años que señala la ley, y una exoneración al impuesto a la renta que se inicia con 100% y va disminuyendo con el tiempo.

Estos beneficios se han reducido paulatinamente con el transcurso de los años. Ya que estas zonas no están vinculadas a las exportaciones, no deben presentar un problema para la OMC.

²⁰ Hay tres tipos de dichas zonas. Dos de ellas son consideradas importantes, aquellas relacionadas a la industria de exportación-importación y donde artículos pueden ser comprados libres de los impuestos VAT y de aduana. El tercero, salvo la excepción de servicios de exportación realizados en las Zonas Francas, parece no tener interés o importancia.

Las zonas de exportación industriales siguen el modelo internacional. Primero, hay exoneraciones de los impuestos VAT y de aduana a maquinaria o insumos importados (como se explica en material promocional gubernamental, los artículos nos son considerados como ingresados a Colombia). Segundo, hay una exoneración del impuesto a la renta en la medida que la producción sea exportada, ninguna retención a las distribuciones (como se dijo anteriormente, Colombia no tiene dividendos tributarios, pero sí tiene envíos de impuestos de Colombia a cualquier otro país). Las zonas se encuentran en todo el país, con frecuencia cerca de la costa, límites o aeropuertos internacionales. Las industrias seleccionadas son "producción, distribución, operaciones comerciales y turismo". Se requiere una inversión de \$2 millones generalmente.

Zonas francas de aduanas y VAT han sido parte del panorama político y económico de Colombia por mucho tiempo. Dos áreas específicas, la isla San Andres y la región La Guajira) han tenido el beneficio tanto tiempo que es difícil que los colombianos contemplar estas áreas como normales en cuanto a tributación. Beneficios similares se han otorgado a otra áreas que están cercanas a los límites de Colombia.

Colombia ofrece exoneraciones o incentivos a industrias específicas. Algunas de ellas pueden ser recurribles. La exoneración para publicaciones, por ejemplo, puede ser vista como dar a los editores una ventaja injusta. La exoneración a ciertos generadores de energía también puede ser sensible si la electricidad es exportada.

Plan Vallejo/CERTS - CERTS son certificados de reembolsos tributarios que han sido otorgados a los exportadores por muchos años. Estos créditos están basados en un porcentaje del valor bruto de las exportaciones, con la tasa dependiendo en el artículo exportado. Estos créditos pueden ser usados contra cualquier obligación tributaria y son transferibles.

Los beneficios del Plan Vallejo han evolucionado en los últimos 30 años. Sujetos a acuerdo con el gobierno, insumos importados y bienes de capital son relevados de los impuestos VAT y de aduanas en la medida que la producción es exportada. A no ser que el beneficio haya sido modificado, estos beneficios parecen ser inconsistentes con las regulaciones de la OMC.

Ecuador

Ecuador también ofrece el concepto standard de zona franca, con la diferencia interesante que intereses privados, no el gobierno, inicia esas zonas. Una compañía que aspira operar en dicha zona debe tener el terreno para operar lo que es esencialmente un parque industrial, debe cumplir con varios requisitos y recibir permiso del gobierno. En el presente existen tres zonas: Manta, Esmeraldas y Cuenca. Para invertir en estas zonas no hay impuesto de ningún tipo por un período de veinte años —ningún impuesto a la Renta, Impuesto de Valor Agregado, Impuesto de Importación ni impuestos locales como el Impuesto a la Propiedad. Se espera que la producción será exportada, aunque la producción puede ser "importada" a Ecuador a las tasas vigentes para Aduanas y VAT. Es notable que Ecuador iniciara esas zonas, y las conserve, al mismo tiempo que ha eliminado prácticamente todos los otros incentivos tributarios.

Aunque el autor no tiene información completa, parece que la exoneración tributaria de veinte años está en conflicto con los compromisos OMC.

Ecuador se hizo miembro del OMC después del Acuerdo SMC. Es interesante notar las representaciones que Ecuador ha hecho al Grupo de Trabajo OMC con relación a las subvenciones:

El representante de Ecuador declaró que su Gobierno tiene la intención de eliminar todas las subvenciones de exportación existentes a más tardar en Noviembre 1995, incluyendo las medidas descritas en el párrafo 58 arriba, y que después de esa fecha Ecuador no tendrá ninguna subvención parecida. El Grupo de Trabajo tomó nota de este compromiso (párrafo 59).

Y en otra ocasión:

El representante de Ecuador dijo que su Gobierno, a la fecha de acceso al OMC, estaría preparado a hacer el compromiso que el componente importado de las ventas de las zonas al resto de Ecuador sería gravado con impuestos normales, tarifas y otras medi-

das limítrofes. La legislación nacional de Ecuador establece el pago de impuestos y tarifas normales en los componentes importados de las ventas de las zonas al resto de Ecuador. El Grupo de Trabajo tomó nota de este compromiso. (párrafo 61)

Perú

Ley de Amazonía – La Ley Amazónica es un amplio conjunto de exoneraciones tributarias que incluye el Impuesto a la Renta, el Impuesto de Valor Agregado, Impuestos de Alcabala y de Aduana. Las exoneraciones están disponibles solo en ciertos departamentos de la región amazónica del Perú, con respecto a ciertas industrias que son consideradas nativas de la región. La Ley Amazónica entró en vigencia al inicio de 1999.

Sin embargo, la región amazónica ha sido por mucho tiempo una favorita para incentivos tributarios. La "Ley de la Selva" de los años 70 otorgó exoneraciones muy amplias, y la mentalidad que la Amazonía debe ser una zona franca ha permanecido.

Zonas Francas – Hay una serie de incentivos que son permitidos en zonas de frontera, incluyendo Ilo, Tacna, Paita y la Amazonía. Ciertas áreas son llamadas "Zonas Francas", y "Centros de Transformación Industrial y Comercial". Los incentivos incluyen una exoneración del impuesto a la renta, impuesto de valor agregado, impuesto de alcabala y cargos aduaneros; algunos beneficios aduaneros se aplican a mercadería que ingresa a otras partes del Perú por estas zonas. La naturaleza y extensión de estos incentivos ha variado sustancialmente en los últimos treinta años. Los beneficios varían de región a región, y la Amazonía tiene dos zonas, una con más beneficios.

Venezuela

Venezuela tiene un típico régimen de zona franca, con rango amplio de actividades que se puede realizar, y beneficios generosos. Como dice la pagina web del CONAPRI (Comisión Nacional de Promoción de Inversiones):

Se entiende por Zona Franca el área de terreno físicamente delimitada, sujeta a un régimen fiscal especial regulado de forma general por la Ley de Zonas Francas de Venezuela. Dentro de este territorio, es posible que las personas jurídicas autorizadas para instalarse, se dediquen a la producción y comercialización de bienes para la exportación, así como a la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional.

De acuerdo a la actividad que se desarrolle dentro de las zonas francas, las mismas se pueden clasificar en:

- *Industriales: Producción, ensamblaje o cualquier tipo de perfeccionamiento económico de bienes para la exportación o reexportación.*
- *De servicios: Prestación de servicios vinculados al comercio internacional.*
- *Comerciales: Comercialización de mercancías nacionales o extranjeras para ser destinadas a la exportación o reexportación, sin que se realicen actividades que cambien las características del producto o alteren el origen del mismo.*

*Es posible, que en una zona franca puedan desarrollarse simultáneamente las tres actividades antes mencionadas.*²¹

También hay la ley de Exoneración de Impuesto Sobre la Renta en Estados Deprimidos y Parques Industriales, publicado en 2000 y con una vigencia de 10 años, conlleva una exoneración de 100% hasta 2003, reducido progresivamente a 30% en 2007.

Comentarios Finales

Este trabajo ha analizado muchas vinculaciones entre el libre comercio y la tributación. Sin embargo, en el fondo hay sólo un triángulo pequeño donde el nexo es bien concreto, el triángulo: tributación / zonas francas (subvenciones) / libre comercio. En los demás sentidos, los temas de tributación y comercio pueden existir de manera paralela pero independiente. No obstante esta posibilidad, una conclusión principal de este trabajo es que los dos campos están muy vinculados en la práctica, y por tanto, los países de la región andina deben formular sus políticas considerando los dos simultáneamente.

Algunos países insisten que los incentivos tributarios han promovido el desarrollo económico. La experiencia abrumadora de países de la Región Andina con respecto a zonas francas, por contraste, ha sido negativa. En términos de desarrollo económico, el costo ha sido extremadamente alto. Se ha facilitado el contrabando. Desgraciadamente, métodos más sofisticados para medir el verdadero costo de dichas zonas y otros incentivos tributarios sólo han sido introducidos últimamente. Como en otros países, el uso de "análisis de gastos tributarios" cambiará con seguridad la actitud de muchos legisladores que con frecuencia creen que los incentivos tributarios no involucran costo en rentas públicas.

Bolivia puede ser la excepción a esta regla. Su *status* favorable como exonerada de las reglas de la OMC debería permitirle continuar con subvenciones por varios años. Bolivia puede considerar promocionar incentivos porque ahora tiene una ventaja comparativa que no tenía antes (la ventaja se torna mayor a medida que la lista de países autorizados a tener subvenciones disminuye). Pero cualquier programa debe ser ejecutado con extremo cuidado. Como se menciona arriba, la experiencia de la mayoría de los países con zonas francas ha sido negativa. Las excepciones a esta regla es cuando el país ha manejado esas zonas con cautela.

Pero todos los países de la región, incluyendo Bolivia, deberían centrarse en un enfoque más comprensivo para el futuro, uno que considera tanto las oportunidades de inversión ofrecidas por ALCA como las limitaciones impuestas por los compromisos de varios acuerdos de comercio. Casi todas las consideraciones (política tributaria, política económica, administración tributaria eficiente) están en desacuerdo con las zonas francas y otros incentivos tributarios. Debe reconocerse que esta política siempre ha sido un error, no simplemente una práctica que debe terminar a causa de obligaciones comerciales internacionales. Pero intereses políticos son difíciles de

²¹ <http://www.conapri.org/>

superar. Un paso crítico es la habilidad de ejecutar un análisis de gastos tributarios, para que los legisladores no crean que las exoneraciones no traen costos. A la misma vez, usualmente es políticamente necesario compensar a regiones afectadas por la eliminación de zonas francas, creando infraestructura, por ejemplo.

Es importante pensar en una nueva filosofía para atraer inversiones. Con ALCA en el horizonte, un esfuerzo a nivel de toda la región puede ser posible. ALCA tiene el potencial de crear el gran mercado "interno" que los inversionistas buscan. También debe haber renovado énfasis en otros temas que los inversionistas históricamente han señalado como importantes para ellos: estabilidad legal, cortes competentes y honestas; infraestructura, etc. La corrupción es siempre dañina y debe ser suprimida. Los convenios tributarios son un modesto pero alcanzable paso hacia la armonización de las leyes y la obtención de algún grado de estabilidad. Toda evidencia sugiere que los convenios tributarios son una opción sensata. México y otros países de América Latina que han implementado convenios tributarios ven resultados positivos. Es una lástima que los países de la región andina han sido tan lentos en negociar estos convenios.

Una política tributaria coherente es aún más importante. No es sólo que las leyes tributarias cambian constantemente, dichos cambios rutinariamente incluyen provisiones ilógicas. Mientras la armonización quizás es muy ambiciosa en este momento, un nuevo énfasis en convergencia debería ser posible. Parte de este esfuerzo debe ser el reconocimiento de cómo leyes locales interactúan con las leyes de los países exportadores de capital. Pero cualquier esfuerzo regional necesitará financiamiento. En toda la región, uno ve un trágico sub-financiamiento de las entidades de política tributaria. Las entidades de política tributaria deben estar calificadas no sólo para hacer legislación coherente sino también adecuadamente equipadas para educar a la legislatura. Muchos errores legislativos involucran la pérdida de ingresos al erario de millones de dólares. Dichos errores serían menos frecuentes con el adecuado financiamiento de las entidades de política tributaria.

La formulación de una política tributaria quizás sería más efectiva si es combinada con la política de inversiones extranjeras. Otras áreas de política de inversión extranjera también se beneficiarían con un enfoque regional. Una posibilidad creada por un enfoque regional sería un foro de resolución de conflictos regionales. Hay mucha duda entre los inversionistas extranjeros que las cortes de los países andinos puedan interpretar la ley de manera imparcial. Un tribunal regional de inversiones reduciría considerablemente esa ansiedad.

IMPACTO
fiscal
en la integración
económica

▶ **LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA
DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS
en los países de la
Comunidad Andina**

Luis Arias y Mauricio Plaza - Consultores

El documento "La Armonización Tributaria de los Impuestos Indirectos en los Países de la Comunidad Andina" consta de seis capítulos y nueve anexos.

En el Capítulo I, se desarrolla el marco Teórico, y en él se discuten las principales variantes teóricas de los impuestos indirectos: impuesto al valor agregado e impuestos selectivos al consumo.

En el Capítulo II, se describen las principales características del impuesto al valor agregado y de los impuestos selectivos al consumo en los países de la CAN. En este capítulo se presenta el resultado de las entrevistas a los funcionarios de los Ministerios de Finanzas y de las Administraciones Tributarias de los Países Miembros de la CAN, de acuerdo a un cuestionario de preguntas previamente elaborado, para posteriormente presentar un resumen de dichas entrevistas utilizando una matriz de decisiones tributarias.

En el Capítulo III, se realiza un análisis comparativo de las principales características del IVA y de los impuestos selectivos al consumo en los países de la CAN.

En el Capítulo IV, se exponen las principales recomendaciones para la armonización de los impuestos indirectos en los países miembros de la CAN, considerando las ventajas y desventajas que implican la implementación de cada una de las recomendaciones.

En el Capítulo V, se presenta un análisis cualitativo y cuantitativo del impacto fiscal de las recomendaciones propuestas en el capítulo IV, en cada uno de los países de la CAN. Para este propósito se presenta una descripción de la situación macroeconómica, fiscal y tributaria de los países miembros de la CAN.

En el Capítulo VI, se presentan los Proyectos de Decisión de Armonización Tributaria, en materia de impuestos indirectos.

EL MARCO TEÓRICO

1. Cinco son los aspectos generales que definen el **impuesto al valor agregado** que un país utiliza:
 - 1.1. La variante del IVA
 - 1.2. El principio del IVA
 - 1.3. Las modalidades de las exoneraciones
 - 1.4. El número de tasas (tarifas)
 - 1.5. El método de cálculo del impuesto
2. El **primer aspecto general** es el de la variante:
 - 2.1. La variante del IVA tipo producto grava todos los gastos, es decir, grava el gasto en consumo del sector privado, el gasto en inversión del sector privado, el gasto en consumo del gobierno, excepto el gasto en remuneraciones y el gasto en inversión del gobierno.
 - 2.2. La variante del IVA tipo ingreso excluye la depreciación de su base, grava el gasto en inversión neta, en lugar del gasto en inversión bruta.

- 2.3 La variante del IVA tipo consumo excluye el gasto en inversión bruta en su totalidad. La base gravable del IVA tipo consumo es equivalente a la base gravable de un impuesto a las ventas a nivel minorista.
3. La equivalencia señalada en el numeral 2.3 implica que el conjunto de ventas intermedias que ocurren en la cadena de comercialización productor (importador) – mayorista – minorista, permiten obtener ingresos parciales, cuya suma será equivalente al valor de la venta total multiplicada por la tasa (tarifa) correspondiente. En otras palabras, el productor (importador) y el mayorista resultan siendo agentes económicos recaudadores del impuesto parcial que les corresponde.
4. A partir del análisis de las tres variantes del IVA se extraen las siguientes conclusiones:
 - 4.1. El IVA tipo producto cuenta con la base más amplia, sin embargo la carga sobre las compras de bienes de capital desincentiva la inversión. El IVA tipo consumo cuenta con la base más reducida pero resulta económicamente más neutral pues no genera distorsiones en el proceso de producción entre el capital y otros factores. Sin embargo, requiere de una tasa mayor a fin de lograr un rendimiento determinado de la recaudación.
 - 4.2. El IVA tipo producto se aproxima al IVA tipo consumo cuando las empresas pueden recuperar rápidamente el impuesto pagado en la adquisición del activo fijo.
5. El **segundo aspecto general** es el de principio:
 - 5.1 Según el principio del origen, el IVA se aplica sobre el valor agregado de todos los bienes gravados producidos domésticamente.
 - 5.2 Según el principio del destino, el IVA se aplica sobre el valor agregado de todos los bienes gravados que son consumidos domésticamente.
6. En una economía abierta, si se aplica el principio de origen, se gravan las exportaciones pero no se gravan las importaciones. Si se aplica el principio de destino, se gravan las importaciones pero no se gravan las exportaciones (este es el principio aplicado generalmente en los países).
7. Bajo el principio de destino los precios de producción de un bien comercializado son uniformizados a través del libre comercio, pero con tasas IVA diferentes los precios relativos de consumidor entre este bien y otros no comercializados serían diferentes en cada país provocando ineficiencia en el consumo global. Si es que todos los precios (y tasas de cambio) son flexibles, el cambio de un principio a otro no implicaría cambios en los patrones de producción de los países asumiendo dos supuestos cruciales.
 - 7.1. Todos los productos comercializados están gravados con la misma tasa dentro del mismo país. Si esto no ocurre un cambio entre principios produciría respuestas complejas en los patrones de producción y consumo.
 - 7.2 Diferentes tasas de IVA entre países producen diferentes cargas en los ingresos de los factores.

8. Cuando se analiza las transacciones entre un conjunto de países que forman parte de una unión aduanera o económica (comunidad de países), adquieren relevancia los siguientes conceptos:
 - 8.1. Ventas al interior de un país miembro. Este concepto no es nuevo, corresponde a las ventas de productos que se producen y consumen dentro de un mismo país.
 - 8.2. Ventas intracomunitarias. En los mercados únicos se suprimen los términos de exportación e importación entre los estados miembros. Las ventas que corresponden a las antiguas exportaciones e importaciones se denominan ventas intracomunitarias.
 - 8.3. Ventas extracomunitarias. Corresponden a las exportaciones e importaciones hacia y desde un país que no forma parte de la unión aduanera o económica.
9. En un proceso de integración, como las exportaciones e importaciones son ventas intracomunitarias, este proceso implica, desde el punto de vista de la administración del tributo, los siguientes aspectos a resolver:
 - 9.1. La administración de los tributos y la distribución de la recaudación de las transacciones intracomunitarias.
 - 9.2. Los mecanismos de compensación necesarios.
10. El **tercer aspecto general** es el de la modalidad de las exoneraciones:
 - 10.1. La modalidad de la "tasa cero" implica que el producto con tasa cero se encuentra dentro de la red del impuesto al valor agregado aplicando la tasa de 0% sobre sus ventas y la tasa general del impuesto sobre sus compras. El pago neto resulta en este caso negativo y por lo tanto el contribuyente tiene derecho a solicitar la devolución de dicho saldo a su favor.
 - 10.2. La modalidad de la exclusión implica que el producto excluido, como su nombre lo indica, se encuentra fuera de la red del impuesto al valor agregado. No aplica el IVA sobre el valor de sus ventas y encontrándose fuera de la red del impuesto no puede solicitar la devolución sobre el impuesto pagado en sus compras.
11. Existen dos casos de exclusiones:
 - 11.1. Exclusión porque la operación, venta o transferencia, no genera valor agregado. Por ejemplo si dos empresas A y B deciden fusionarse, la transferencia de bienes de activo fijo de A a B no genera valor agregado y por lo tanto dicha operación debe estar excluida del impuesto al valor agregado.
 - 11.2. Exclusión discrecional por decisión del hacedor de la política tributaria. Esta decisión discrecional puede originarse en casos en los que el valor agregado de alguna actividad o negocio sea difícil de calcular (por ejemplo en el caso de las actividades financieras y de seguros) o en casos en los que se busca introducir algún grado de progresividad al impuesto.

12. El **cuarto aspecto general** es el número de tasas (tarifas):
 - 12.1. El caso de la tarifa única es cuando todas las transacciones están gravadas con la misma tasa. Algunas de las transacciones pueden estar exoneradas del impuesto en la modalidad de la tasa cero a dichas transacciones, en cuyo caso existirían dos tasas: la tasa general y la tasa cero correspondiente a las exoneraciones. Sin embargo este caso puede ser considerado como un IVA de tasa única.
 - 12.2. El caso de la tasa múltiple es cuando no todas las transacciones están gravadas con la misma tasa, pudiendo existir tasas inferiores o superiores a la tasa general. Con este tipo de sistema se busca introducir un cierto grado de progresividad al IVA gravando con una tasa inferior a los bienes de consumo popular y con tasas superiores a los bienes suntuarios o a bienes cuyo consumo se quiere desincentivar.
13. El **quinto aspecto general** es el método del cálculo del impuesto
 - 13.1. El método del crédito requiere que el monto del IVA sea explícitamente declarado en la factura asociada con cualquier transacción gravada. El monto del impuesto que un contribuyente declara y paga es la diferencia entre el impuesto que recauda de sus ventas y el impuesto que paga por sus compras actuando sólo como agente recaudador.
 - 13.2. Según el método de la sustracción, la obligación tributaria de cada comerciante es computada aplicando la tasa de IVA a la diferencia entre sus ventas totales (incluyendo IVA) y sus compras totales (incluyendo IVA). No se requiere que el monto del IVA conectado a la transacción gravada figure en la factura.
14. Si el IVA tiene una única tasa y no existen exoneraciones o tasas cero, los Métodos del Crédito y la Sustracción producen resultados idénticos y su elección depende de consideraciones de política tributaria.
15. Si el IVA tiene múltiples tasas y varias exoneraciones, ninguno de los dos métodos puede superar los efectos no deseados. La elección entre ambos dependerá de la comparación de los costos y beneficios de cada uno.
16. Con el Método del Crédito, la exoneración en alguna de las etapas antes de la final, rompe la cadena de crédito y produce efecto cascada. Con el Método de la Sustracción no, pero este método es incapaz de manejar varias tasas.
17. Los impuestos selectivos al consumo gravan bienes que presentan algunas de las siguientes características:
 - 17.1. Son bienes cuya producción y venta está supervisada de cerca por el gobierno.
 - 17.2. Son bienes con demanda inelástica.
 - 17.3. Son bienes con elasticidad ingreso mayor que uno (bienes suntuarios).
 - 17.4. Son bienes cuyo consumo causa externalidades negativas.

18. Existen varios fundamentos para la imposición selectiva al consumo, siendo los más importantes tres:
 - 18.1. Son una fuente importante de generación de ingresos. La razón más importante para utilizar los impuestos selectivos al consumo es que se puede recaudar sumas importantes con pequeños efectos distorsionadores, requiriendo costos pequeños de las administraciones tributarias y pocas probabilidades de evasión tributaria, si es que están adecuadamente diseñados. Los bienes afectos a impuestos selectivos tienen grandes volúmenes de ventas, pocos productores, demanda inelástica, fácil diferenciación y ausencia de sustitutos cercanos.
 - 18.2. Permiten la corrección de externalidades negativas. Los bienes cuyo uso produce externalidades negativas y por lo tanto es apropiado gravarlos con impuestos selectivos al consumo son los productos del tabaco y el alcohol, insumos para el uso de vehículos motorizados (incluyendo combustibles y vehículos).
 - 18.3. Son herramientas para mejorar la equidad vertical. En algunos países se intenta utilizar los impuestos selectivos al consumo como instrumentos para mejorar la equidad vertical.
19. Los impuestos selectivos se aplican utilizando tasas específicas y tasas ad-valórem. En el caso de las tasas ad-valórem, las mismas se pueden aplicar sobre el precio del fabricante o importador, o sobre el precio de venta al consumidor final o precio de venta al detallista. Dado que en todos los casos el sujeto pasivo del impuesto es el fabricante o importador, existen diversos métodos para estimar el precio de venta al detallista. En algunos países se utilizan encuestas para obtener este precio, en otros países se utiliza el precio sugerido por el fabricante y finalmente en algunos países se fija un margen de comercialización presuntivo, que es un porcentaje que se aplica sobre el precio del fabricante. De acuerdo con estas características podemos identificar cuatro diferentes modalidades del impuesto selectivo al consumo:
 - 19.1. Tasas o montos específicos por unidad física.
 - 19.2. Tasas ad-valórem sobre el precio final, utilizando encuestas o precios sugeridos por el fabricante.
 - 19.3. Tasas ad-valórem sobre el precio final, utilizando márgenes presuntivos de comercialización.
 - 19.4. Tasas ad-valórem sobre el precio ex fábrica o ex aduana.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS IMPUESTOS EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

Aspectos generales del IVA

1. La variante utilizada por todos los países de la CAN es el IVA tipo producto, sin embargo en casi todos los países, con excepción de Bolivia, se aplican regímenes especiales para excluir a los bienes de capital cuando se trata de actividades económicas intensivas en capital o cuando se trata de las exportaciones.
2. Todos los países de la CAN aplican el Principio del destino.
3. En todos los países de la CAN, con excepción de Bolivia, se utiliza el crédito fiscal como método de cálculo. En Bolivia se utiliza el método de la sustracción.
4. En todos los países de la CAN, con excepción de Colombia, se utiliza tarifa única. Colombia utiliza tarifas múltiples.
5. Las exoneraciones son abundantes en todos los países de la CAN, con excepción de Bolivia. La modalidad predominante de exoneración utilizada en Ecuador, Perú y Venezuela es la exclusión del campo de aplicación del impuesto, en sus diversas formas legislativas. Dichos países utilizan tasa cero sólo para sus exportaciones. En Bolivia la modalidad predominante de exoneración es la tasa cero, sólo para sus exportaciones, ya que prácticamente no existen otro tipo de exoneraciones. En Colombia se utilizan como modalidades importantes la exclusión y la tasa cero.
6. En ninguno de los países de la CAN, con excepción de Venezuela, existe un nivel mínimo no gravado de aplicación general para todos los contribuyentes, distinto al que corresponde a los casos en los que existen regímenes simplificados. En Venezuela sí existe un nivel mínimo no gravado, pero que tiende a disminuir año a año.
7. La dispersión de las tarifas es amplia, correspondiendo a Ecuador la tarifa más baja: 12% y al Perú la tarifa más alta: 18%.

Aspectos específicos del IVA

1. La existencia de zonas de inmunidad fiscal por razones de atraso económico es limitada en todos los países de la CAN, con excepción de Perú, en donde existen amplias zonas de inmunidad fiscal.
2. En todos los países de la CAN existen zonas francas. Adicionalmente, en el Perú existen los denominados CETICOS (Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios) los cuales no son propiamente zonas francas.
3. En ningún país de la CAN existe indexación del crédito fiscal, con excepción de Bolivia.
4. En Bolivia, Ecuador y Perú existen límites a la devolución de saldos a favor de los exportadores. Sin embargo, sólo en Bolivia se permite la indexación de los saldos a favor no devueltos. En Colombia y Venezuela, no existen límites a los saldos a favor de los exportadores.

5. Todos los países de la CAN tienen regímenes de devolución, en funcionamiento, de los impuestos pagados en las compras por los exportadores. Colombia devuelve impuestos a los bienes y servicios exentos (tasa cero), aunque de manera limitada.
6. El transporte internacional de carga está exonerado, en la modalidad de exclusión, en todos los países de la CAN, con excepción de Bolivia y Venezuela.
7. El transporte internacional de pasajeros está gravado en todos los países, sin embargo la base gravable que normalmente se calcula como un porcentaje del valor del pasaje, varía desde un 25% en el caso de Venezuela, hasta un 100% en el caso de Perú.
8. El transporte nacional de carga está gravado en todos los países de la CAN, con excepción de Colombia.
9. El transporte nacional de pasajeros está gravado en todos los países de la CAN, con excepción de Venezuela.
10. En todos los países de la CAN los bienes de capital se encuentran gravados. En Bolivia, Ecuador y Venezuela los contribuyentes tienen derecho a deducir el crédito fiscal, como característica predominante de sus regímenes tributarios. En Perú la característica predominante es la posibilidad de solicitar la devolución. En Colombia no existe la posibilidad de deducir el crédito fiscal.
11. En Colombia y Venezuela se han especificado criterios para determinar las exportaciones de servicios. En el Perú adicionalmente a los criterios existe una lista de actividades consideradas exportaciones de servicios. En Bolivia y Venezuela no existen criterios ni listas.
12. En Bolivia, Colombia y Perú existen regímenes simplificados para los contribuyentes. En Ecuador y Venezuela, si bien no existen actualmente, hay proyectos para crearlos.

Aspectos administrativos del IVA

1. En todos los países de la CAN existe un Código Tributario. En Bolivia y Venezuela dicho Código tiene rango de Ley Orgánica.
2. En todos los países de la CAN, con excepción de Colombia, la declaración del impuesto es mensual. En Colombia es bimestral.
3. En todos los países de la CAN existen controles y requisitos para la impresión de facturas. Bolivia, Colombia y Ecuador imponen ciertos límites a dicha impresión.
4. Los plazos legales de devolución varían entre los países. En el Perú el plazo legal es menor a un mes. En Colombia, Ecuador y Venezuela el plazo es entre uno y tres meses, y en Bolivia es mayor a tres meses.
5. Sólo en Colombia y Ecuador existen regímenes de retención masivos. En el Perú existen de manera muy limitada y en Bolivia y Venezuela no existen.

Modalidades del impuesto selectivo al consumo

1. Existe poca uniformidad y un alto grado de complejidad en los regímenes de imposición selectiva al consumo que utiliza cada país.
2. Por un lado, en tres de los cinco países la legislación comprende varias leyes. Sólo Perú y Ecuador regulan los impuestos selectivos en una sola ley. Por otro lado, los cinco países de la CAN se caracterizan por utilizar varias modalidades de imposición al consumo. Todos utilizan al menos dos de las modalidades descritas en el marco teórico, Colombia utiliza tres modalidades.
3. **Cervezas**
 - 3.1. Se gravan utilizando la modalidad de montos específicos por litro en Bolivia, Perú y Venezuela.
 - 3.2. La modalidad de tasa ad valorem sobre el precio final se utiliza en Colombia y Ecuador. Mientras que en Ecuador se utilizan márgenes presuntivos de comercialización, en Colombia estos márgenes sólo se utilizan para la cerveza importada, en tanto que para la cerveza nacional se utilizan los precios sugeridos por el productor.
4. **Alcoholes**
 - 4.1. Se gravan utilizando la modalidad de montos específicos por litro en Bolivia y Venezuela.
 - 4.2. La modalidad de tasa ad valorem sobre el precio final se utiliza en Ecuador, utilizando márgenes presuntivos de comercialización.
 - 4.3. La modalidad de tasa ad valorem sobre el precio ex fábrica se utiliza en Perú.
 - 4.4. En Colombia, los alcoholes no están gravados.
5. **Vinos y otros licores**
 - 5.1. La modalidad de monto específico por litro se utiliza en Bolivia y Venezuela. Los montos específicos se fijan de acuerdo a la graduación alcohólica.
 - 5.2. La modalidad de tasa ad valorem sobre el precio final, utilizando precios sugeridos por el productor se utiliza en Colombia, pero sólo para los licores nacionales.
 - 5.3. La modalidad de tasa ad valorem sobre el precio final, utilizando márgenes presuntivos de comercialización se utiliza en Ecuador y en Colombia, para los licores importados.
6. **Bebidas no alcohólicas**
 - 6.1. La modalidad de monto específico por litro se utiliza en Bolivia, en donde se grava inclusive la chicha de maíz.
 - 6.2. La modalidad de tasa ad valorem sobre el precio final, se utiliza en Colombia, para las mezclas y refajos.
 - 6.3. La modalidad de tasa ad valorem sobre el precio final, en base a precios sugeridos por el productor, se utiliza en Ecuador.

- 6.4. La modalidad de tasa ad valorem sobre precio ex fábrica o ex aduana, se utiliza en Perú.
 - 6.5. Las bebidas no alcohólicas no están gravadas en Venezuela.
7. Cigarrillos, cigarros y tabaco
 - 7.1. La modalidad de tasa ad valorem sobre el precio final, en base a encuestas o precios sugeridos, se utiliza en Venezuela y en Colombia. En este último caso dicha modalidad se utiliza sólo para los cigarrillos nacionales.
 - 7.2. La modalidad de tasa ad valorem sobre precio final en base a márgenes presuntivos de comercialización, se utiliza en Ecuador y en Colombia, para los cigarrillos importados.
 - 7.3. La modalidad de tasa ad valorem sobre precio ex fábrica se utiliza en Bolivia y Perú.
8. Hidrocarburos
 - 8.1. Los hidrocarburos sólo están gravados en Bolivia, Colombia y Perú.
 - 8.2. La modalidad de monto específico por litro se utiliza en Bolivia y Perú.
9. Automóviles
 - 9.1. Los automóviles sólo están gravados con impuesto selectivo al consumo en Bolivia, Ecuador y Perú.
 - 9.2. La modalidad de tasa ad valorem sobre precio final en base a márgenes presuntivos de comercialización se utiliza en Ecuador.
 - 9.3. La modalidad de tasa ad valorem sobre precio ex fábrica o ex aduana se utiliza en Bolivia y Perú.

RECOMENDACIONES PARA LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS EN LOS PAÍSES DE LA CAN

Aspectos Generales

De la variante del IVA

Recomendación 1.1

Los bienes de capital deben estar gravados. Sin embargo los países deben asegurar la devolución oportuna del IVA pagado en la adquisición de dichos bienes, mediante alguno de los siguientes métodos:

- Crédito fiscal con devolución, el cual permite la devolución inmediata del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital, aun cuando las empresas se encuentren en etapa pre-operativa.
- Crédito fiscal sin devolución, el cual permite la utilización gradual del crédito fiscal, en la medida que existan ventas gravadas.
- Crédito fiscal utilizable en proporción a las reglas de depreciación del activo fijo.

Del principio del IVA

Recomendación 1.2

El IVA debe aplicarse según el principio de destino, es decir las importaciones deben estar gravadas y las exportaciones no.

Recomendación 1.2a

La aplicación del régimen denominado IVA en suspenso, similar al utilizado por la Comunidad Europea desde 1993, será el objetivo para la concreción del Mercado Único. Por tal motivo, las administraciones tributarias de los países miembros destinarán recursos para estudiar este régimen durante el año 2003.

En este sentido, los Países Miembros deberán implantar un sistema de intercambio de información como el V.I.E.S.

Del método de cálculo del IVA

Recomendación 1.3

Se debe utilizar como método de cálculo del impuesto el método del crédito fiscal. Es necesario realizar un estudio específico sobre el método de la sustracción y sus implicancias para la integración en el caso que uno de los países decida mantenerlo. Los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación a más tardar el 31 de diciembre de 2005.

Del número de tarifas del IVA

Recomendación 1.4

La tarifa general debe ser única. Sin embargo, los Países Miembros podrán fijar una tarifa menor para los bienes y servicios incluidos en los literales a) y b) de la Recomendación 1.5. La mencionada tasa menor no podrá exceder de la mitad de la tasa general.

Condicionado a la ejecución previa de un proceso de racionalización de las exoneraciones (ver Recomendación 1.5), los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación a más tardar el 31 de diciembre de 2005.

Es del caso mencionar que en el caso de países que cuenten con tarifas del IVA superiores a la tarifa máxima propuesta en la Recomendación 1.6, se entiende que a partir de la fecha indicada anteriormente deberán eliminar las tarifas superiores al límite.

De la modalidad y alcance de las exoneraciones del IVA

Recomendación 1.5

Los Países Miembros se comprometerán a llevar a cabo ajustes a sus sistemas de exoneraciones vigentes. Estos ajustes pasaran por dos fases. Durante la primera fase, los Países Miembros se comprometerán a llevar a cabo una racionalización de sus exoneraciones tomando como base la siguiente lista:

- a) Bienes y servicios de consumo popular, de acuerdo a una lista máxima aprobada por los países.

- b) Bienes y servicios básicos para la salud humana, de acuerdo a una lista máxima aprobada por los países.
- c) Exportaciones.
- d) Ventas o transferencias que no impliquen la generación de valor agregado.
- e) Transacciones en las que sea técnicamente difícil o imposible determinar el valor agregado.

Los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación a más tardar el 31 de diciembre de 2003.

La segunda fase involucra eliminar las exoneraciones referidas a los bienes y servicios incluidos en los literales a) y b) anteriores, los cuales pasarían a estar gravados con una "tasa menor del IVA" (Ver Recomendación 1.4).

Los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación a más tardar el 31 de diciembre de 2005.

De la tarifa del IVA

Recomendación 1.6

Los países miembros deberán adecuar sus tarifas, las cuales no deberán ser inferiores a 14% ni superiores a 18%.

Los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación a más tardar el 31 de diciembre de 2005.

Aspectos específicos

De las zonas de inmunidad fiscal

Recomendación 2.1

Las zonas de inmunidad fiscal deben existir sólo de manera limitada. Los incentivos tributarios en dichas zonas no deben comprender exoneraciones del IVA ni de los impuestos selectivos para los bienes que salen o ingresan a dichas zonas.

Se recomienda la elaboración de un estudio de armonización tributaria para estas zonas, que comprenda el impuesto a la renta y otros impuestos.

Recomendación 2.2

Las zonas francas que se establezcan deben tener como objetivo exclusivo la promoción de exportaciones. La nacionalización de los bienes provenientes de las zonas francas no debe significar tratamientos tributarios preferenciales con relación al régimen tributario común.

Los Países Miembros deben tener presente que, conforme al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (ASMC-OMC), se estableció la eliminación, a partir del primero de enero de 2003, de

algunos de los incentivos fiscales que han permitido el establecimiento y desarrollo de las Zonas Francas en Latinoamérica.

Recomendación 2.2a

En el mediano plazo las zonas francas deben eliminarse para dar paso a un régimen tributario sin sesgo anti-exportador. De mantenerse los beneficios tributarios deben referirse al IVA, tratando los bienes y servicios de las zonas francas como extracomunitarios y por lo tanto como importaciones.

Del crédito fiscal

Recomendación 2.3

El sistema del IVA debe asegurar el descuento inmediato del crédito fiscal con la finalidad de evitar sistemas de indexación que complican la administración del impuesto.

De los saldos a favor de los exportadores

Recomendación 2.4

Las administraciones tributarias deben mejorar la gestión de las devoluciones de los saldos a favor de los exportadores, devolviendo el mismo sin restricciones ni límites. Los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación antes del 31 de diciembre de 2005.

De la tarifa cero

Recomendación 2.5

De acuerdo a lo mencionado en las Recomendaciones 1.4 y 1.5 y a efectos de complementarlas, el régimen de tarifa cero, y por consiguiente las devoluciones de los saldos a favor, se aplicará exclusivamente a las exportaciones.

Los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación antes del 31 de diciembre de 2007.

Aspectos sectoriales

Del régimen del IVA en el transporte

Recomendación 3.1

En el caso del transporte, el transporte internacional de carga debe estar gravado con tarifa 0%, en tanto que el transporte internacional de pasajeros debe estar gravado con la tarifa general del IVA.

El transporte internacional de pasajeros debe gravarse por el país en donde se inicia el itinerario.

Los países miembros en los cuales rijan actualmente reglas distintas en esta materia, tendrán un plazo impostergradable para acatar lo que aquí se establece hasta el 31 de diciembre de 2005.

Del régimen del IVA para los bienes de capital

Recomendación 3.2

El tratamiento de los bienes de capital debe aproximarse a un IVA tipo consumo, en el que dichos bienes están excluidos del campo de aplicación del impuesto. Esta recomendación es complementaria a la recomendación 1.1. En tanto los bienes de capital se encuentren gravados, debe procurarse un régimen ágil de recuperación del impuesto pagado en la adquisición de los mismos.

Del régimen del IVA para las exportaciones de servicios

Recomendación 3.3

Debe mejorarse la legislación correspondiente a la exportación de servicios, definiendo la misma a partir de los siguientes criterios:

- a) Que el servicio sea utilizado exclusivamente en el exterior
- b) Que las personas o empresas que utilizan el servicio no tengan negocios o actividades en el país en donde se ubica quien presta el servicio.

En base a estos criterios se hace necesario evaluar la aprobación de una lista de operaciones consideradas como exportaciones de servicios, de aplicación común para los países miembros.

De los regímenes simplificados

Recomendación 3.4

Los regímenes simplificados deben limitarse a contribuyentes de la última etapa de la cadena de comercialización (minoristas) y con ventas anuales que no excedan de quince (15) veces el ingreso per cápita en cada país. Este múltiplo debe ser objeto de armonización en todos los países.

Aspectos administrativos

De la declaración del IVA

Recomendación 4.1

La declaración del IVA debe ser mensual.

De los requisitos de las facturas

Recomendación 4.2

Las facturas son los documentos que permiten tanto la utilización del crédito fiscal para los sujetos del impuesto cuanto la devolución del impuesto en el caso de los exportadores. Por tanto representan "dinero" para los contribuyentes y para el fisco. En esta medida, debe existir un sistema de control de facturas con requisitos básicos para las mismas y autorización previa de impresión.

No obstante lo señalado anteriormente, Bolivia podrá continuar con el régimen de facturación y de liquidación del "IVA por dentro", que actualmente contempla su normativa, durante un plazo máximo que no excederá del 31 de diciembre de 2005.

De los plazos para las devoluciones

Recomendación 4.3

Los plazos legales y efectivos de devolución de impuestos a los exportadores deben reducirse significativamente a periodos que no excedan de 60 días, sin perjuicio de la devolución inmediata en los casos de solicitudes de devolución con carta fianza.

De los sistemas de retenciones del IVA

Recomendación 4.4

Las administraciones tributarias deben implementar sistemas masivos de retenciones de impuestos con la finalidad de mejorar la recaudación del IVA

Los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación a más tardar el 31 de diciembre de 2003.

De los bienes afectos a los impuestos selectivos

Recomendación 1.1

El Impuesto selectivo al consumo debe aplicarse a un reducido número de bienes, clasificados en los siguientes grupos:

- a) Cervezas
- b) Vinos
- c) Licores y Bebidas Alcohólicas
- d) Productos derivados del tabaco
- e) Gasolina para consumo de automóviles
- f) Otros derivados del petróleo
- g) Automóviles
- h) Juegos de azar

Los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación a más tardar el 31 de diciembre de 2003.

Del nacimiento de la obligación

Recomendación 1.2

La obligación del impuesto debe nacer cuando el producto abandona la fábrica, en el caso de productos nacionales, o la aduana, en el caso de productos importados.

De la modalidad del impuesto

Recomendación 1.3

La modalidad que se debe utilizar predominantemente es la tasa (tarifa) específica por unidad reajustada periódicamente por el índice de inflación. Sin embargo si el bien es predominantemente de origen importado puede resultar conveniente aplicar tasas ad valorem tanto a los bienes importados como a los bienes nacionales.

Los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación a más tardar el 31 de diciembre de 2003.

Recomendación 1.4

Las modalidades recomendadas por producto son las siguientes:

- a) Cerveza: Monto fijo / litro (teniendo en cuenta el grado alcohólico en comparación con los otros licores)
- b) Vinos: Monto fijo / litro (teniendo en cuenta el grado alcohólico en comparación con los otros licores)
- c) Licores y bebidas alcohólicas: Monto fijo / litro (según rangos de grado alcohólico)
- d) Productos derivados del tabaco: Monto fijo / unidad (con diferenciación según calidad: negros y rubios)
- e) Gasolina para consumo de automóviles y otros derivados del petróleo: monto fijo / galón (en relación directa a la contaminación y en el caso de las gasolinas en relación inversa al octanaje)
- f) Automóviles: Tasa ad valorem
- g) Juegos de azar: Monto fijo por unidad física (por ejemplo máquinas, mesas)

De las tasas (tarifas)

Recomendación 1.5

Las tasas se deben aplicar de manera uniforme a los productos nacionales y a los productos importados. En el caso de los productos importados la base gravable debe estar conformada exclusivamente sobre el valor CIF más el arancel.

Recomendación 1.6

El grado de dispersión de la tasas (tarifas) debe reducirse. Se recomienda las siguientes cargas tributarias mínimas y máximas:

Carga tributaria mínima

Carga tributaria máxima

Cerveza

25%

30%

Vinos

30%

35%

Licores y bebidas alcohólicas

35%

40%

Productos derivados del tabaco

60%

70%

Gasolinas para consumo de automóviles

40%

60%

Otros derivados del petróleo

10%

30%

Automóviles

10%

30%

Estas cargas se refieren a tasas (tarifas) ad valorem sobre el valor de venta al consumidor final (precio de venta excluyendo impuestos). En los casos que se apliquen tasas específicas, estos límites se aplican a las tasas (tarifas) ad valorem implícitas.

Los países miembros deberán adecuarse a esta recomendación a más tardar el 31 de diciembre de 2003.

IMPACTO FISCAL DE LAS RECOMENDACIONES DE ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS

1. Es importante resaltar el distinto tamaño de las economías de los países de la CAN. Mientras que Bolivia es la economía más pequeña, con un PBI de alrededor de US \$ 7,800 millones, Venezuela es la economía más grande, con un PBI de alrededor de US \$ 121,200 millones.
2. El PBI per-cápita muestra un menor rango de variación. Mientras que Bolivia tiene el menor PBI per cápita con un valor de US \$ 917, Venezuela tiene el mayor PBI per cápita con un valor de US \$ 4,483.
3. En el año 2001, el PBI muestra un crecimiento en todos los países siendo el de Ecuador el más alto con una tasa de crecimiento de 5.4%, y Perú el país con menor tasa de crecimiento en la región con una tasa de 0.2%.
4. Una mejor idea del comportamiento en cuanto al crecimiento económico de los países de la CAN, nos la da el comportamiento en el periodo 1995-2001, en el que Bolivia y Perú mostraron tasas de crecimiento de 3.2% y 3.1% en promedio para el periodo, en tanto que Ecuador tuvo una tasa de crecimiento de 1.2% en promedio para el periodo.
5. Resulta particularmente relevante el análisis del PBI por sector económico en los países de la CAN, dado que la estructura productiva constituye un factor importante para explicar la recaudación del IVA de los países. Según autores como Tanzi la evasión tenderá a ser mayor en aquellos países en donde la participación del sector agropecuario es mayor, debido a la dificultad para incorporar a la formalidad a cientos de miles de productores. Del mismo modo podemos sostener que la evasión tenderá a ser menor en aquellos países con mayor participación de los sectores de industria y comercio. De otro lado, una característica de los países en vías de desarrollo es la creciente participación del sector servicios. No existe evidencia empírica que muestre si esta característica fortalece o debilita la capacidad de las administraciones tributarias para recaudar más y reducir la evasión.

6. Del análisis de la estructura productiva de los países de la CAN, podemos extraer las siguientes conclusiones:
 - a. En todos ellos existe el predominio del sector servicios, el cual representa desde el 54.5% en Bolivia hasta el 65.0% en Perú.
 - b. En todos ellos el sector con menor participación es el sector primario, el cual representa desde 15% en Perú hasta cerca de 30% en Ecuador. Sin embargo, cabe resaltar la participación del sector petróleo y gas, que en Ecuador representa el 19.6% y en Venezuela el 22.7%.
 - c. Si excluimos a los sectores minería, petróleo y gas, sectores altamente formales, para calcular la participación del sector primario, el rango de variación para la participación del sector primario va desde 4% en Venezuela hasta 14.1% en Bolivia.
 - d. La participación de los sectores comercio y manufactura representa desde 23.2% en Venezuela, hasta 34% en Ecuador.
7. De la comparación de las cifras y atendiendo sólo al factor de estructura productiva, resulta que Ecuador y Perú están en capacidad de encontrar menores dificultades para tener una mayor recaudación y en consecuencia una menor evasión, debido a la relativa mayor participación en el PBI de sus sectores de Manufactura y Comercio, en comparación con los otros países, y a una pequeña participación, en comparación con los otros países, de su sector primario no minero ni petrolero. Por otro lado, Bolivia y Colombia encontrarían mayores dificultades para elevar la recaudación y reducir la evasión, debido a la relativa mayor participación de su sector primario no minero ni petrolero y a la relativa menor participación, en comparación con los otros países, de sus sectores Manufactura y Comercio. Venezuela se encuentra en una situación intermedia, dado que si bien la participación de su sector primario no minero ni petrolero es significativamente menor a la de sus vecinos comunitarios, la participación de sus sectores Manufactura y Comercio es la menor de todos los países de la CAN.
8. El análisis de los principales indicadores fiscales es pertinente en un contexto de armonización tributaria, debido a que su nivel condicionará la implementación de medidas de armonización tributaria. En los países con mayores niveles de déficit fiscal será más factible implementar reformas que impliquen un aumento de la carga tributaria, mientras que lo contrario ocurrirá en los países con menores niveles de déficit. De otro lado si los déficits fiscales son elevados será difícil proponer medidas que tengan un impacto negativo en la recaudación.
9. En el año 2000, todos los países de la CAN, con excepción de Ecuador, tuvieron un resultado económico del Sector Público No Financiero (SPNF) negativo. Esta misma situación ocurre en el caso del Resultado Económico del Gobierno Central. En el caso de Bolivia, el déficit de 3.7% del PBI es consecuencia de un comportamiento creciente de los gastos desde 1996, mientras que los ingresos totales muestran una tendencia de estancamiento. En el caso de Colombia, a partir de 1996, el déficit muestra un comportamiento creciente, como consecuencia de un

crecimiento de los gastos. En el caso de Ecuador, luego de alcanzar déficits de alrededor de 6% del PBI en 1998 y 1999, el programa de ajuste implementado en el año 2000 ha logrado equilibrar las cuentas en dicho año. En el caso de Perú, el déficit viene mostrando un comportamiento creciente desde 1997, año en que las cuentas fiscales estaban equilibradas, como resultado de una caída de los ingresos y de un aumento de los gastos. Finalmente en el caso de Venezuela, el déficit muestra un comportamiento decreciente luego de alcanzar niveles de cerca del 7% en 1998.

10. Cabe anotar que en el caso de Ecuador y Venezuela, el resultado fiscal es fuertemente dependiente de los ingresos del petróleo, el cual depende del precio del petróleo en el mercado internacional.
11. Los resultados del déficit fiscal para un solo año, en este caso el año 2000, pueden resultar insuficientes para evaluar la realidad fiscal de un país. Un indicador relevante de sostenibilidad fiscal es el saldo de la deuda pública, tanto externa como interna, como porcentaje del PBI. Para el año 2000, el ratio deuda externa/PBI de 18.4% para Venezuela, 35.9% para Perú, 44.7% para Colombia, 55.5% para Bolivia y 78.2% para Ecuador. Salvo en el caso de Venezuela, estos niveles de endeudamiento son relativamente elevados para todos los países.
12. De acuerdo a datos para el año 2000, los ingresos fiscales de los países de la CAN varían desde 14% del PBI, en el caso de Colombia, hasta el 21.9% del PIB, en el caso de Ecuador. Esta elevada dispersión se explica principalmente por el efecto del sector petrolero en los ingresos fiscales de Ecuador y Venezuela.
13. Los ingresos tributarios de los países de la CAN varían desde 12.1% del PBI en Colombia, hasta 15% del PBI, en el caso de Bolivia. En este caso sí se excluye el efecto de los ingresos del sector petrolero, el que se registra como ingresos no tributarios, en ambos países.
14. Los ingresos tributarios representan alrededor del 80% de los ingresos totales, con excepción de Ecuador y Venezuela. En el caso de Ecuador, sólo representan el 60% y en el caso de Venezuela, el 70%.
15. Los ingresos no tributarios en el caso de Ecuador representan el 40% de los ingresos totales, mientras que en el caso de Venezuela representan casi el 30%.
16. Podemos concluir que, en todos los demás países la presión tributaria muestra un valor inferior a los niveles internacionales, inclusive de América del Sur. Asimismo, de una revisión de las series para el período 1995-2000 vemos que Bolivia y Colombia se mantuvieron en sus niveles casi históricos de presión tributaria. Sin embargo, Perú y Venezuela han visto reducido dichos niveles.
17. El análisis de la participación del IVA y de los impuestos selectivos en la recaudación tributaria de los países muestra que el IVA tiene una participación variable, desde 25% en el caso de Venezuela, hasta 53% en el caso de Perú.
18. En cuanto a los impuestos selectivos, en Perú representan casi el 15% de la recaudación mientras que en los demás países la participación se encuentra entre el 3% y el 5%.

19. La participación conjunta de ambos impuestos varía entre el 30% en Venezuela hasta cerca del 70% en Perú. Estos niveles confirman la importancia que tiene iniciar un proceso de armonización tributaria en los países de la CAN, referidos a estos tributos.

El IVA representa el 5.4% del PBI en Bolivia; 5.0% en Colombia; 6.0% en Ecuador; 6.6% en Perú y 3.4% en Venezuela. En lo respecta a los impuestos selectivos, varían desde 0.4% del PIB en Venezuela, hasta 1.9% del PIB en Perú.

20. Respecto de la eficiencia de la recaudación, los resultados muestran que:
 - a) La base potencial del IVA varía entre el 59% del PBI en el caso de Perú, hasta 75% del PBI, en el caso de Bolivia.
 - b) De acuerdo a datos del año 2000, en los países de la CAN el indicador de eficiencia en la recaudación del IVA Tiene una dispersión importante, desde 35% de eficiencia en el caso de Venezuela, hasta 80% de eficiencia en el caso de Ecuador.
21. El impacto fiscal de las principales recomendaciones en materia de impuesto al valor agregado es positivo en todos los países. Este impacto varía entre 0.6% del PBI y 1.6% del PBI.

**COMUNIDAD
ANDINA**
SECRETARIA GENERAL



Secretaría General de la Comunidad Andina
Paseo de la República 3895, Lima 27 - PERU
T. (511) 411 1400 F. (511) 221 3329
[http:// www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)