

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES
DIVISIÓN DE INTEGRACIÓN, COMERCIO Y ASUNTOS HEMISFÉRICOS
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



EFFECTOS FISCALES DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR

JOAQUÍN VIAL
COLUMBIA UNIVERSITY

SEPTIEMBRE 2002

EFFECTOS FISCALES DE LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

Joaquín Vial¹

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.

¹ Earth Institute at Columbia University y Profesor Asociado, Universidad Adolfo Ibañez, Chile. Enviar comentarios y recomendaciones a jv2045@columbia.edu

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 esta 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 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 esta 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 estas 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 estos 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 98 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 consecuencia 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 exterior²?

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 cuasi-fiscales sobre el balance del Banco Central) y un aumento del impuesto específico a los combustibles. En la rebaja escalonada de aranceles de un punto anual hasta 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

² 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.

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.

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 períodos 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 ministerio 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 80s 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.

Todo 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

	%PIB			% 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	20.6%	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%	
Mexico	0.65	0.61	..	4.3%	4.0%	
Nicaragua	2.56	5.25	1.4	6.8%	15.6%	
Peru	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%

Cuadro 2

Chile: Tasas arancelarias e Impuestos al Comercio Exterior

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

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 Direccion de Presupuestos.

Cuadro 3

Chile Efectos fiscales de la rebaja de aranceles de 1998

	Tasa del arancel	Cambio anual	Costo fiscal estimado		Cambios efectivos c.r. 98	
			% PIB 98	% Imps. 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