

LA ARMONIZACION TRIBUTARIA
EN LA INTEGRACION
DE LAS
ECONOMIAS MAS PEQUEÑAS ¹

Manuel Castilla Domingo ²

¹ Una versión preliminar de este trabajo se presentó en el IX Seminario de Política Fiscal, en Santiago de Chile, y fué publicado en CEPAL junto con los demás trabajos presentados en el seminario.

² Banco Interamericano de Desarrollo - División Fiscal. El autor agradece la valiosa colaboración de Jorge Febres, consultor de la misma División, quien aportó y preparó buena parte de la información necesaria para este trabajo. En todo caso, las opiniones son del autor y no reflejan la posición del Banco.

INDICE

Introducción

I. La integración económica

Los esquemas tradicionales

Los acuerdos de nueva generación

Los futuros acuerdos

La integración de las economías más pequeñas

II. La armonización

La armonización: formas, grado y extensión

Armonización e integración

La armonización tributaria

III. Avances en la armonización tributaria

Estructura tributaria

La armonización de los gravámenes al comercio exterior

Armonización arancelaria: Centroamérica y el Caribe

La imposición al consumo interno

Los impuestos sobre la renta

IV. Mirando al futuro

Armonización arancelaria

Impacto fiscal y alternativas

Armonización tributaria

INTRODUCCION

La integración económica es una especie de fenómeno cultural coexistente con otros que han caracterizado la vida de occidente después de la segunda guerra mundial. Lo curioso es que, a diferencia de otras tendencias, no sólo no se diluye al cerrarse el período con el final de la "guerra fría" sino que se reajusta y toma nueva forma. La perspectiva de una zona de libre comercio, un área integrada, que incluya todos los países del continente americano es, para todos ellos y por distintas razones, un desafío gigantesco.

Este reto obligará a la mayoría de los países a afinar los ajustes ya introducidos en sus economías o a hacer los ajustes necesarios para compensar o minimizar el impacto de la integración. La sacudida obviamente será de mayor magnitud para los países pequeños que para los grandes. En la primera parte, se presentan los acuerdos de integración tradicionales, los acuerdos de "nueva generación" y las perspectivas del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El trabajo se centra en los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA); generalmente, quedarán excluidos los otros países que, aunque son parte de estas regiones, no participan en ninguno de los dos procesos. La segunda parte, analiza aquellos aspectos de la armonización tributaria en la medida en que pueden contribuir a profundizar la integración económica.

En la parte tercera, se presenta un panorama general del estado actual de ambas regiones; en la última parte, se echa una mirada al futuro para descubrir que, al menos desde el punto de vista tributario, la integración hemisférica no tiene por qué ser una amenaza para los países pequeños si se coordinan cuanto antes algunos mecanismos que pueden mejorar sus posiciones negociadoras y competitivas.

La idea que este trabajo quiere transmitir es que los logros conseguidos en materia de armonización tributaria dentro de CARICOM y del MCCA son importantes y que las perspectivas de integración en el ALCA no deben desalentar a los países miembros en la continuación de sus esfuerzos para profundizar en la propia integración regional. La eliminación de las restricciones que todavía existen y la armonización de algunos aspectos impositivos pueden favorecer esta integración y contribuir al desarrollo eficiente de las actividades productivas; todavía se puede aprovechar, de forma eficiente, la protección que brindará durante un cierto tiempo el arancel externo común (AEC).

Tres áreas principales se sugieren como susceptibles de armonización con carácter preferente:

- i) los principios de gravamen tanto en el impuesto a la renta como en el impuesto general al consumo (ventas o IVA); ii) la base imponible del impuesto a las ventas o IVA y de las exenciones que la erosionan; y iii) la imposición a los rendimientos del capital y, especialmente, la política de incentivos fiscales a las empresas extranjeras.

I. LA INTEGRACION ECONOMICA

Los procesos de integración, en América Latina y el Caribe, tienen su origen a finales de los 50 y los primeros Tratados, en 1960, crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Como se desprende de sus denominaciones respectivas, cada uno de ellos tenía objetivos diferentes: mientras que la ALALC pretendía la creación de una zona de libre comercio, el MCCA se proponía la consecución de una meta más ambiciosa como es la creación de una unión aduanera entre sus miembros. Desde entonces, ambas ideas han estado presentes en las concepciones políticas y en las aspiraciones de crecimiento económico de los países de la región. Durante décadas, el desarrollo se identificó con la industrialización y ésta se asoció a las políticas proteccionistas para sustituir importaciones. En refuerzo de esta política, el Estado incursionó en los sectores productivos, compitiendo o sustituyendo al sector privado, utilizando fuentes de financiamiento externo. Este modelo de desarrollo hacia dentro y altamente protegido, junto con una gran acumulación de deuda, hizo crisis y ocasionó una severa conmoción económica y social a principios de los años ochenta.

Sin embargo, los cambios decisivos ocurridos en el mundo y en el hemisferio americano, durante los últimos diez años, han propiciado un cambio radical y rápido en las políticas económicas de los países y han dado lugar a la aparición de nuevos esquemas de integración y a la adaptación de los antiguos procesos al nuevo entorno. Por eso y para hacer justicia, conviene diferenciar los procesos de integración en varios grupos: i) los esquemas tradicionales, ii) los acuerdos de "nueva generación" y iii) los futuros acuerdos.

Los esquemas tradicionales

Los procesos incluidos en este primer grupo tienen varios rasgos comunes: se constituyen en el período que transcurre entre 1960 y 1990, se trata de acuerdos de integración subregional cuyo objetivo es la creación de un mercado común entre los países de la subregión. Los cuatro acuerdos son: a) la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que, en 1980, sustituyó a la antigua

ALALC; b) el MCCA; c) el Grupo Andino (GRAN), hoy Comunidad Andina; y d) la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Comparados con sus ambiciosas metas, el avance de los procesos de integración, durante las primeras tres décadas, ha sido relativamente modesto. Algunas de las causas que explican los modestos progresos de la integración son: la ausencia de fuertes lazos comerciales, incluso entre países vecinos, debido a una larga tradición de protección de los mercados nacionales; la carencia de infraestructura de transporte adecuada; la inestabilidad política; las diferencias en las políticas económicas y los diferentes niveles de desarrollo económico relativo.

La ALADI no estableció plazos ni mecanismos para avanzar en la creación de un mercado común latinoamericano; todo quedó a la propia dinámica de los países miembros. Sin embargo, esta dinámica se ha expresado, en los últimos años, en una dirección diferente que ha dado lugar a la suscripción de numerosos acuerdos que se les conoce como de nueva generación.

El MCCA es el más antiguo de los procesos y el que, desde el principio, ha puesto un mayor énfasis en la integración económica de sus miembros. Sin embargo, lo limitado del mercado regional y la crisis económica generó, en casi todos los países, graves conflictos sociales y políticos que desembocaron, en la mayoría de ellos, en guerras civiles. A partir de 1990, con la superación parcial de las crisis, el MCCA ha recibido un nuevo impulso y, desde 1993, se puede considerar una unión aduanera "imperfecta" (eliminación de derechos arancelarios y arancel externo común restringido).

Panamá ha suscrito, desde 1987, varios Tratados institucionales para participar en la integración del Istmo Centroamericano.

Entre los miembros del GRAN o Comunidad Andina se han producido las mayores tensiones derivadas de la dinámica propia de cada uno de ellos: de 28 Acuerdos de Libre Comercio, suscritos entre 1990-96, 20 corresponden a países miembros de la Comunidad Andina. Es evidente que estos movimientos no refuerzan la integración interna y pueden considerarse como los ejemplos más claros de lo que la CEPAL ha denominado "regionalismo abierto".

La Comunidad del Caribe (CARICOM) pretende ser más que un mercado común y se orienta a la cooperación sectorial y funcional con el fin de establecer estructuras comunes de servicios públicos (salud, educación, cultura, derechos civiles, etc.). En 1997, finaliza el período de

implantación del arancel externo común y están vigentes acuerdos para permitir la circulación y el trabajo de los graduados en universidades de otros países caribeños.

Los acuerdos de "nueva generación"

La crisis de la deuda externa obligó a los países de América Latina y el Caribe a adoptar una serie de medidas de ajuste inspiradas en unos principios económicos totalmente opuestos a los que habían servido de base para el fracasado modelo de desarrollo. Como consecuencia, la nueva política otorga primacía absoluta al mercado en la función de asignar recursos, a la apertura comercial y al equilibrio de las variables macroeconómicas; se inicia la desregulación de la economía y el Estado debe salir de la esfera económica y reducir su papel al de garante del respeto a las reglas del juego.

Al mismo tiempo la globalización de la economía impacta en las políticas nacionales y obliga a nuevas consideraciones; la tecnología y el desarrollo de las comunicaciones incrementan la movilidad de los recursos financieros; los recursos naturales y la fuerza laboral pierden importancia. En el terreno político, el restablecimiento de los regímenes democráticos permite una participación mayor de la sociedad civil y facilita las relaciones de los países.

Los procesos de integración que ya existían tratan de adaptarse al nuevo entorno económico y político. Pero, además, surgen otros acuerdos plurinacionales o bilaterales especialmente entre los países miembros de ALADI a través del mecanismo de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE). Estos nuevos acuerdos se conocen como de "nueva generación" y tienden, principalmente, a la creación de zonas de libre comercio o zonas preferenciales que, a diferencia de los anteriores, incluyen bienes y servicios y, algunos de ellos, inversiones.

El acuerdo más destacado y de mayor repercusión es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México. El TLCAN persigue eliminar los aranceles y la mayor parte de las barreras no arancelarias entre los países miembros para la circulación de bienes y servicios; adicionalmente, establece regulaciones sobre los derechos de propiedad intelectual, adquisición de bienes e inversión. Contiene también convenios paralelos sobre el medio ambiente, los derechos laborales y el financiamiento de proyectos fronterizos.

El caso de MERCOSUR es diferente porque, si bien participa de las características de los acuerdos de "nueva generación", su meta va más allá al proponerse la creación de un mercado común en el que circulen libremente los bienes y servicios, las personas y los capitales.

Los futuros acuerdos

A partir de la Iniciativa de las Américas la mayoría de los países de la región suscribieron "acuerdos marco" que establecen mecanismos conjuntos para resolver problemas que puedan surgir de las relaciones comerciales y de las inversiones. En 1994 entró en vigor el TLCAN y se esperaba que se extendiera a otros países hasta constituir una única zona de libre comercio que comprendería todo el continente. La inviabilidad política de esta estrategia condujo al planteamiento de un esquema alternativo: la creación del Area de Libre Comercio de América (ALCA) acordada en la Cumbre de Miami, en 1994, entre los mandatarios de 34 países del hemisferio. Como concreción de este acuerdo, los ministros de comercio de estos países se reunieron, en junio de 1995, en Denver (Colorado) para definir los planes de trabajo.

Después de aquella primera reunión han habido otras anuales en Cartagena (Colombia) y Belo Horizonte (Brasil). En esta última, celebrada a mediados de mayo de 1997, los Ministros acordaron que existe un significativo grado de convergencia sobre principios y temas clave del proceso de formación del ALCA. A pesar de los avances logrados en este tiempo, todavía no se puede adelantar mucho sobre cómo será esta gigantista zona de libre comercio, qué materias incluirá o cual será el proceso de constitución. Sin embargo, la Declaración Conjunta de la Reunión Ministerial de Comercio de Belo Horizonte contiene una serie de aspectos interesantes que comienzan a diseñar este proceso; vale la pena resaltar los siguientes:

- ! El Area de Libre Comercio de las Américas puede coexistir con los acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones incluídos en tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.
- ! Los países podrán negociar y adherirse al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad.

! Debería acordarse especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas a fin de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA.

Es la primera vez que en ALCA se acepta la necesidad de prestar una atención especial a las economías más pequeñas. Hasta entonces se había especulado sobre esta necesidad de trato especial para los países incluídos bajo el concepto de más pequeños y se sugería que las diferencias entre el tamaño de las economías de los países integrantes del ALCA podrían justificar que se habilitaran dos o más niveles de integración: un primer nivel integrado por los países "núcleo" que asumirían plenamente los compromisos de ALCA y otro u otros niveles "periféricos" para aquellos que se beneficiarían de las ventajas de la integración y a los cuales se permitiría la implementación progresiva de las obligaciones y compromisos en un período más largo.

Después de la Reunión de Belo Horizonte esta posibilidad empieza a tomar forma aunque conviene aceptarla con cierta cautela. Hasta entonces, los países más desarrollados no habían sido muy receptivos respecto a la idea de abrir diferentes ritmos de integración y menos aún a desequilibrar el conjunto de derechos y obligaciones asumidos por todos y cada uno de los países miembros. Esta posición se apoya en la premisa de que el libre comercio es algo bueno en sí mismo y que los costos de quedarse fuera del ALCA son superiores a los de participar en el proceso (incluso para los pequeños países). Además, la experiencia de otros procesos de integración en la región revela que la concesión de tratamientos diferenciados no ayudó mucho a la consolidación y al avance de la integración. Habría que añadir que los estrechos márgenes de competencia no permiten dar ventajas ni siquiera a las economías más pequeñas.

La integración de las economías más pequeñas

En la Reunión de Denver, los Ministros de Comercio crearon un Grupo de Trabajo para las Economías más Pequeñas. Como era de esperar el Grupo no ha definido el concepto ni ha establecido los requisitos mínimos para que un país se considere ~~A~~pequeño@; simplemente ha señalado

la realidad existente y un conjunto de características que son comunes a estos países que son más pequeños que otros por su superficie, su población o su riqueza.

El concepto de "economías más pequeñas" es, en todo caso, un concepto relativo que depende de los indicadores que se utilicen. La literatura económica suele calificar así a un país cuando los cambios en su oferta o demanda no afectan a los precios del mercado internacional de un producto ("price-taker"); sin embargo, la India es un país con "precios dados" pero no es en absoluto pequeño por su tamaño, población y producto interno bruto. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial usan el criterio del ingreso per cápita y las Naciones Unidas miden el nivel de desarrollo humano tomando como base el nivel de educación, la expectativa de vida y el nivel de ingresos. Cuando, como en este trabajo, se consideran las perspectivas de integración de países de diferente tamaño y distinto nivel de desarrollo, es conveniente tomar en cuenta otros criterios para identificar los grupos de economías pequeñas, medianas y grandes. Tales criterios deberían incluir, al menos, el grado de desarrollo del capital humano puesto que se considera un factor de primer orden en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la integración con otros países más avanzados y más grandes.

El cuadro 1 presenta información básica de los países del Caribe y Centroamérica. Si estos valores se comparan con los más altos del continente, los países del Caribe ocupan los últimos lugares del hemisferio por su superficie y población; la población total de los países de CARICOM apenas sobrepasa los 6 millones de habitantes y representa menos del 1% del total del hemisferio con un producto interno bruto total que no alcanza el 0.2% del total regional. Sin embargo, cinco países caribeños se colocan entre los diez primeros del hemisferio por su ingreso per cápita aunque existen grandes diferencias desde los 722 dólares de Guyana a los 11.000 de Bahamas.

La posición de los países del MCCA en relación con el hemisferio se sitúa en el tercio intermedio por su superficie y población y en el último tercio de acuerdo con el ingreso per cápita. En cambio, por su densidad de población ocupan los primeros lugares junto con los países del Caribe oriental.

Los elementos cualitativos que definen el índice de desarrollo humano⁶ consolidan el rango establecido por el ingreso per cápita denotando la influencia del ingreso en la calidad de vida. Se distinguen cuatro grupos: Canadá y Estados Unidos que superan el 0.9; Barbados, Trinidad y

Tobago, Costa Rica y México, por encima del 0.8; Jamaica y los países de la OECO, con más del 0.7 y el resto de los países por debajo de este nivel.

Cuadro 1: Datos básicos de países seleccionados (1995).

PAISES	Area (miles km2)	Población (miles)	PIB (US\$ mil)	PIB per cápita	DH (1)
<u>TLCAN</u>	21.743	372.590			
Canadá	9.976	27.815	594.753	20.090	0,932
Estados Unidos	9.809	258.063	6.742.000	25.820	0,925
México	1.958	90.320	250.936	2.778	0,804
<u>MCCA</u>	423	28330			
Costa Rica	51	3424	7.027	2.052	0,848
El Salvador	21	5768	6.674	1.157	0,543
Guatemala	109	10621	9.706	914	0,564
Honduras	112	5663	3.378	597	0,524
Nicaragua	130	4140	2.590	626	0,583
<u>CARICOM</u>	434	6195			
Bahamas	14	276	3.053	11.059	--
Barbados	0.3	261	1.717	6.580	0,894
Belice	23	217	491	2.264	0,666
Guyana	215	814	602	722	0,580
Jamaica	11	2547	4.171	1.637	0,749
Suriname	163	409	334	817	0,677
Trinidad y Tobago	5	1306	5.707	4.369	0,855
OECOs					
Antigua y Barbuda	0.4	67	441	6.120	0,796
Dominica	0.7	72	196	2.730	--
Granada	0.3	91	172	1.280	0,707
Montserrat	0.1	11	--	--	--
S.Kitts y Nieves	0.3	41	167	4.180	0,730
S.Lucia	0.6	158	414	2.960	0,709
S.Vicente y las Granadinas	0.4	110	208	1.610	0,732

(1) DH: Desarrollo humano en función de la educación, nivel de ingresos y esperanza de vida.

Fuente: BID , excepto columna 5: PNUD, 1994.

Además del "tamaño" estas economías tiene otras características comunes que les confieren una especial sensibilidad en el proceso de integración económica con economías más grandes o muy grandes. El Cuadro 2 ofrece algunos datos cuantitativos de tales características.

En primer lugar, la tremenda dependencia del exterior que los economistas traducen como "apertura comercial". Por una parte, los escasos recursos y el reducido mercado interno de estos países no permiten obtener, en condiciones económicamente viables, casi ninguno de los bienes que necesitan por lo que tienen que ser importados; por otra, obtienen un número reducido de productos pero en cantidades muy superiores a las que pueden consumir; de ahí que necesariamente tengan que exportarlos. En segundo lugar, las exportaciones se concentran en un número reducido de mercados con el fin de reducir los costos de transporte y otros relacionados con la exportación.

Tercero, la dependencia del comercio exterior (inelasticidad al precio) y la estructura tributaria hacen que, en muchos pequeños países, el total de las recaudaciones fiscales dependan en gran medida del comportamiento de las importaciones y exportaciones invirtiendo la ley general de que la cantidad importada es función (entre otros factores) del nivel de los derechos arancelarios.

Por último, la integración en un área de libre comercio reducirá los ingresos fiscales y presionará sobre el gasto público de estos países en proporción directa a su dependencia fiscal respecto del comercio exterior. Sin embargo, en las economías más pequeñas existen algunas restricciones específicas a la contracción del sector público. En parte porque existe un nivel mínimo de presencia del Estado cuyo costo es necesario atender; en parte porque algunos costos, como los de educación o salud son más altos en los países pequeños que en los grandes al no poder obtener economías de escala. Además, en estos países, el reducido mercado nacional que frena el desarrollo de sectores productivos puede también desestimular la privatización de determinadas actividades. De ser así, el Estado tendría que subsidiar estas actividades que no son rentables tanto si las desarrolla directamente como si las privatiza. Como consecuencia, el costo de adaptación de las economías más pequeñas al proceso de integración hemisférica será mayor que para las grandes. La razón fundamental es que la integración afecta mucho más a las variables macroeconómicas de estos países que a las de los países grandes: la dependencia económica y fiscal del comercio exterior y el tamaño comparativamente mayor del Estado en estos países pueden afectar al tipo de cambio, las tasas de interés, la relación de intercambio, el sistema impositivo y la estructura del Estado. Y todo esto, en algunos países, depende de circunstancias imprevisibles e independientes de la política que se adopte.

Sin embargo, los países pequeños están interesados en la integración hemisférica de la que esperan obtener beneficios pero también esperan recibir un tratamiento acorde con el mayor costo

de adaptación. El informe del Grupo de Trabajo sobre las Economías más Pequeñas presentó varias recomendaciones para facilitar su participación en el proceso del ALCA. Estas son algunas de las recomendaciones presentadas:

- ! Considerar la pronta instrumentación, en la medida de lo posible, de ajustes internos tales como políticas macroeconómicas estables y medidas para promover un marco económico que estimule las inversiones nacionales y extranjeras.
- ! La posibilidad de que puedan negociar como grupo, si así lo deciden, con el fin de aprovechar al máximo los escasos recursos humanos y materiales además de recibir apoyo y asistencia técnica durante la negociación.
- ! La asistencia técnica, a cargo de los países que estén en condiciones de darla o de Organismos Internacionales, podría incluir la elaboración de legislaciones adecuadas, el fortalecimiento de instituciones, entrenamiento de recursos humanos y seminarios sobre temas claves de la OMC y el ALCA.
- ! Durante las negociaciones se podrían definir algunas medidas para facilitar la integración de estas economías como, por ejemplo, la concesión de períodos más largos para la aplicación de ciertas obligaciones y la posibilidad de instrumentar algunas obligaciones a nivel regional o subregional.

Estas medidas tratan de compensar las posiciones más desfavorables, en cuanto al costo de la integración de las economías más pequeñas. Su implementación será muy selectiva y, probablemente, se definirán los países y las materias o áreas caso por caso.

Cuadro 2: Dependencia del comercio exterior (1994)

PAISES	Export./PIB (%)	Import./PIB (%)	Bal. Com./PIB %	Comercio/PIB (%)	Arancel/Ingresos fiscales (%)	Arancel/ PIB (%)
<u>TLCNA</u>						
Canadá	29,5	30,2	-0,6	59,7	--	
Estados Unidos	7,4	9,6	-2,2	17,0	1,6	
México	21,8	31,7	-10,0	53,5	4,8	
<u>MERCOSUR</u>						
Argentina	7,8	11,5	-3,6	19,3	2,6	
Brasil	12,4	11,1	1,3	23,5	2,5	
Paraguay	25,5	31,5	-5,9	57	19,3	
Uruguay	24,3	30,1	-5,8	54,3	4,1	
<u>CARICOM</u>						
Bahamas	56,3	53,5	2,8	109,8	52,9	
Barbados	44,1	43,8	0,4	87,9	-	
Belice	58,9	59,3	-0,4	-	52,8	1
Guyana	79,0	77,0	1,9	-	-	
Jamaica	63,9	60,4	3,5	-	-	
Suriname	66,1	67,5	-1,4	-	-	
Trinidad y Tobago	46,8	21,8	25,1	68,6	-	
<u>OECS</u>						
Antigua y Barbuda	89,3	84,2	5,1	173,5	22,9	
Dominica	47,2	71,1	-23,9	118,3	16,0	
Granada	54,1	73,0	-18,9	127,1	24,2	
Montserrat	35,5	63,1	-27,6	98,6	13,0	
S.Kitts y Nieves	60,2	73,1	-12,9	133,3	34,2	1
S.Lucia	64,5	82,5	-18,0	147,0	22,1	
S.Vicente/Granadinas	18,0	51,1	-33,1	69,1	18,7	1
<u>MCCA</u>						
Costa Rica	42,6	50,7	-8,1	93,3	19,0	
El Salvador	19,8	36,8	-17,0	56,6	16,7	
Guatemala	20,2	32,8	-12,7	53,0	23,9	
Honduras	32,8	43,9	-11,1	76,8	23,4	
Nicaragua	17,3	29,1	-11,8	46,4	22,8	
<u>Otros</u>						
Haití	8,5	25,7	-17,3	34,2	-	
Panamá	-	-	-7,7	-	13,0	
Rep. Dominicana	30,1	45,0	-14,8	75,1	45,0	

1/ Canadá (1993).

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Boletines Bancos Centrales.

II LA ARMONIZACION

La armonización: formas, grado y extensión

El concepto de armonización tiene referencias cósmicas y musicales que apuntan a la utilización de elementos diferentes en una forma tal que todos ellos contribuyan a la consecución de uno o varios fines. La armonización, en el contexto económico, tampoco es un fin en sí misma sino que es un medio para alcanzar ciertos fines como pueden ser la eficiencia o la equidad.

Hay varias formas para poner en orden o armonizar los elementos diferentes. La primera es mediante la regulación precisa de instituciones (funcionamiento del mercado), factores de producción, características técnicas de los productos, etc. Esta modalidad es costosa en sí misma puesto que requiere un cierto volumen de recursos para su implementación y, además, puede afectar a la asignación y al uso eficiente de recursos económicos. La segunda forma se centra en la armonización de objetivos concretos de la política económica; solamente proporciona una dirección a seguir y cada una de las partes puede utilizar los instrumentos que más le convengan para conseguir aquellos objetivos. Una tercera opción es la de llegar a acuerdos sobre determinados principios cuyo desarrollo y cumplimiento por las partes permitirá alcanzar los objetivos buscados.

Cada una de estas formas de armonización tiene diferentes implicaciones en términos de costo, de intervención/distorsión y de facilidad/posibilidad de seguimiento y de cumplimiento. Desde otro punto de vista, cada una de ellas deja más o menos parcela de libertad a los participantes en la armonización. La armonización de la regulación de los mercados, productos, sectores, etc. es más costosa en cuanto a los ajustes necesarios en el marco regulatorio de partida, requiere mayor intervención de los poderes públicos y probablemente introducirá más distorsiones en la asignación de los recursos; el grado de cumplimiento es también mucho más visible y, desde luego, el margen de maniobra de cada participante es mucho menor que en el resto de las modalidades de armonización. Sin embargo, hay que adelantar que, en abstracto, ninguna es preferible sobre la otra: dependerá del área en concreto que se pretende armonizar.

Un aspecto diferente de la armonización es su profundidad que puede alcanzar diferentes grados y se puede medir por el margen de tolerancia permitido hacia los comportamientos o

estructuras diferentes. Se dice que la armonización es completa cuando no existe ningún margen de tolerancia. Por ejemplo, los criterios de convergencia de Maastricht no permiten entrar en la Unión Monetaria a los países cuya deuda exceda del 60% del PIB o cuyo déficit supere el 3% del PIB. Los márgenes de tolerancia y, con ellos, la profundidad de la armonización varía según los objetivos de la integración.

La otra dimensión de la armonización es su extensión y también difiere según el grado de integración que se pretende alcanzar. Puede abarcar la totalidad de los sectores productivos o limitarse a determinados sectores, la totalidad del sistema tributario o sólo algunos impuestos.

Las tendencias actuales del comercio internacional han despertado un interés creciente por la armonización. Sin embargo, el comercio internacional se basa precisamente en las diferencias existentes entre los países que confieren a éstos ciertas ventajas relativas de unos sobre otros; de manera que el libre comercio no implica ni, en principio, requiere la armonización de las políticas nacionales. Sería suficiente eliminar o reducir las barreras arancelarias y otras que se opongan al libre intercambio de bienes y servicios pero vemos que las demandas de armonización se quieren extender a otros sectores de la política que tienen o pueden tener una incidencia importante en los costos de producción y, por tanto, en la competitividad de los productores. De este modo, los países desarrollados que aplican políticas estrictas en materia de medio ambiente, por ejemplo, quieren que los países en desarrollo establezcan regulaciones -y costos- similares.

El otro argumento de los armonizadores es el temor a que, a través del libre comercio, los países más pobres puedan transferir sus estándares inferiores a los países que tienen un nivel superior (salarios, jornada laboral, etc.).

Armonización e integración

Al margen de los planteamientos armonizadores surgidos en los más recientes acuerdos comerciales la armonización parece tener más sentido en los ámbitos de la integración. La integración económica entre un grupo de países aspira a crear, dentro de su espacio geográfico, las condiciones para conseguir la utilización óptima de los recursos internos y externos con el propósito de mejorar las condiciones económicas y sociales de los habitantes en dicho espacio. La armonización, en este

contexto, es el instrumento que pretende encauzar las acciones de cada socio en la dirección adecuada para conseguir aquellos fines comunes y la eliminación de los obstáculos que impidan o dificulten su consecución.

La modalidad, el grado y la extensión de la armonización dependerá del objetivo que se pretende alcanzar, la etapa en que se encuentra el proceso de integración, el área afectada, la situación de cada uno de los participantes respecto del objetivo final y de la capacidad institucional (pública y privada) para realizar los ajustes necesarios. La adopción de principios generales puede no ser suficiente si no va acompañada de objetivos concretos, en áreas específicas, moderados transitoriamente por la aceptación de ciertos márgenes de tolerancia. A medida que se avance en la integración aumentará la tendencia a reducir estos márgenes y será posible la regulación común de determinados sectores o actividades.

Una de las primeras áreas de armonización se refiere a la eliminación de los derechos arancelarios y las barreras no arancelarias en el comercio entre los países participantes con el fin de permitir el libre comercio de bienes y crear un mercado ampliado entre ellos. En la mayoría de los procesos de integración, además, se han sentado las bases para proteger este mercado a través de un arancel externo común creando un área que favorezca el intercambio regional (unión aduanera). Pero los efectos de esta política común podrían quedar anulados, al menos en parte, si no se armonizaran otras medidas de política fiscal, comercial o monetaria que los gobiernos nacionales pueden adoptar.

La armonización tributaria

La preocupación por armonizar la política fiscal está justificada por su posible impacto en la asignación de recursos económicos tanto si se analiza desde el lado del gasto como de los ingresos. Las decisiones en materia de gasto (inversiones) pueden influir, a largo plazo, en la calidad y cantidad de los factores ofrecidos por el país en cuestión; la infraestructura o el capital humano que estén disponibles en el futuro serán consecuencia de las decisiones presentes. Igualmente, la política tributaria puede afectar, en el corto o mediano plazo, a la localización de las inversiones directas y a la captación de ahorro exterior.

En cuanto a la política tributaria existen razones que justifican su armonización tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia. La integración económica, a medida que facilita la movilidad de bienes y factores, hace que las consideraciones de orden fiscal puedan influir mucho más en las decisiones de inversión. La armonización tributaria debe establecer el grado suficiente de similitud tributaria entre los socios para que la asignación de recursos no se vea afectada por consideraciones de tipo fiscal (neutralidad) sino por las expectativas de mayores rendimientos económicos brutos (antes de impuestos). La equidad, interna y externa, puede resultar afectada por decisiones de política fiscal tomadas en una especie de carrera a la baja que produce efectos negativos en la capacidad de ahorro y de inversión en los otros socios y que, al mismo tiempo, puede desplazar la carga tributaria hacia otros factores de menor movilidad o menos competitivos como la fuerza laboral.

En sentido amplio el concepto de armonización tributaria se puede aplicar tanto a la armonización de los tributos que integran el sistema impositivo de un país (coherencia) como a la totalidad de los sistemas impositivos de un grupo de países (armonización). Sin embargo, los principios y las técnicas a emplear, en cada caso, así como los efectos que se pretende eliminar o reducir pueden ser muy diferentes. Sin embargo, en los procesos de integración, existe un cierto grado de interrelación entre ambas, a saber: i) una medida armonizadora acordada para reducir o eliminar una distorsión puede, al mismo tiempo, mermar sustancialmente o suprimir una fuente de ingresos para uno o varios países que pueden verse forzados a hacer otros cambios en sus respectivos sistemas tributarios; ii) estos cambios derivados de la acción armonizadora tienden a restablecer el equilibrio fiscal interno pero podrían producir, al mismo tiempo, una distorsión similar o diferente de la que se eliminó. La protección otorgada por un determinado nivel del arancel puede ser compensada por un impuesto al consumo y un subsidio a la producción interna.

A pesar del interés y de las poderosas razones para armonizar la política tributaria entre los países comprometidos en un proceso de integración regional, los avances registrados son limitados. Esta situación responde a razones tanto de orden político como técnico: históricamente, el poder de establecer tributos es una de las manifestaciones más fuertes y evidentes de la soberanía. Adicionalmente, la política fiscal es uno de los instrumentos claves de los gobiernos para influir en el crecimiento económico de los países. La conjugación de ambos planteamientos políticos ha sido

y es un factor decisivo en la dificultad de alcanzar consensos armonizadores en cualquier espacio de integración.

La descentralización o devolución del poder a los gobiernos locales o subnacionales es un fenómeno reciente que puede complicar el proceso de armonización ya que tales gobiernos pueden establecer tributos en forma autónoma. En la práctica, este hecho podría servir de soporte a ciertos planteamientos políticos para demandar la participación de los gobiernos locales en los procesos de integración económica de los estados a que pertenecen.

Desde el punto de vista técnico, la falta de un punto de referencia reconocido por todos es un serio obstáculo a la hora de proponer la convergencia de los sistemas tributarios. En un hipotético proceso de integración bilateral las opciones son que A adapte su sistema al de B o viceversa, que ambos ajusten sus respectivos sistemas para encontrar un punto de equilibrio común o que ambos adopten un modelo diferente de A y B.

Cualquiera que sea la opción propuesta existen dificultades reales y costos para llevarla a la práctica que, con frecuencia, se traducen en demoras más allá de los plazos establecidos. Está, en primer lugar, el costo que la adaptación representa para un país en términos de modificación de normas, publicidad y reentrenamiento de su burocracia; no menos importante es el costo relativo para el sector privado comparado con los del país o países que no tienen que hacer ningún ajuste. En segundo lugar, estos costos pueden transmitir la percepción de que no hay un reparto equitativo de los beneficios y los costos de la armonización. Por último, hay que considerar también el impacto que la propuesta de armonización puede producir en la coherencia del sistema tributario interno y en los objetivos económicos para cuya consecución fué diseñado.

Entre las opciones posibles, la experiencia de armonización no muestra ejemplos de que uno de los socios adopte el sistema tributario de otro. En teoría, quedarían abiertas las otras opciones: reajustar los propios sistemas tributarios hacia un punto de convergencia o implantar un sistema diferente al que tienen los países miembros. Esta última se ve limitada por el hecho de que no existe un modelo de sistema tributario con la fuerza suficiente para reemplazar los vigentes en cualquiera de los procesos de integración. Quedaría, finalmente, la opción de armonizar los sistemas de los países integrados.

La implantación de esta opción tiene, a su vez, dos alternativas: i) dejar que el mercado defina el camino a seguir en la armonización e identifique los cambios necesarios para eliminar los obstáculos a la movilidad de los bienes y factores y las medidas que producen mayores distorsiones en la asignación y ubicación de los recursos; ii) consensuar la dirección y el contenido de la armonización. Este consenso no requiere necesariamente la existencia de un modelo tributario: puede ser suficiente con identificar las tendencias que han seguido los sistemas tributarios de los países del entorno económico y social y que, en buena medida, son respuestas tamizadas a las presiones del mercado.

Existen numerosos rasgos comunes en los cambios que se han producido en los sistemas tributarios de los países occidentales durante las últimas décadas. Por una parte, los sistemas se basan en un número reducido de figuras que aportan cantidades importantes a la recaudación total; se han eliminado, en casi todos los países, la multitud de impuestos o tasas establecidos con un propósito puntual y cuyo rendimiento, destinado al financiamiento particular de una institución o actividad, generalmente no alcanzaba a cubrir el costo de su administración. Por otra parte, cada uno de los impuestos ha evolucionado en la misma dirección en todos los países.

La estructura tributaria más generalizada está constituida por: i) el gravamen a la renta de las personas individuales y de las sociedades; ii) los impuestos sobre el consumo general o específico y sobre el comercio exterior; y iii) los impuestos sobre la propiedad, la riqueza o el patrimonio. Se puede añadir un cuarto grupo con las tasas por el uso de bienes y servicios y para la protección del medio ambiente; este grupo es importante en los países desarrollados y tiende a constituirse en una fuente principal de financiación para los gobiernos locales.

En cuanto a la evolución experimentada por cada uno de ellos, se puede resumir que los impuestos sobre la renta han reducido considerablemente sus tarifas marginales y su número manteniendo 2 ó 3 alícuotas, se han eliminado gran parte de las exenciones e incentivos fiscales y se ha integrado el gravamen a las empresas y los individuos para evitar la doble imposición. Por su parte, la imposición al consumo ha adoptado un impuesto general sobre el valor agregado en las etapas de la producción y distribución con una tarifa (principal) y pocas exenciones. Este impuesto se complementa con un número reducido de gravámenes sobre bienes seleccionados y altamente productivos en términos de recaudación y los impuestos sobre el comercio exterior. La mayoría de los países han eliminado los impuestos a las exportaciones y el nivel del arancel de importación se ha

reducido a la quinta parte del que existían hace sólo diez años; la dispersión de los derechos arancelarios se ha reducido también (en promedio de 20 a 3) en dirección a un arancel uniforme.³

Varios principios, todos ellos importantes, están detrás de estos cambios; pero habría que destacar los siguientes: i) evitar que los tipos impositivos demasiado elevadas puedan ser un estímulo a la evasión y otras formas de fraude; ii) reducir el costo de cumplimiento y de administración del sistema tributario mediante su simplificación; iii) procurar la eficiencia económica minimizando el impacto en las decisiones de inversión, producción o consumo y la localización y asignación de los recursos; y iv) procurar al gobierno una recaudación suficiente y estable que evite la necesidad de introducir frecuentes cambios discrecionales. No parece que pueda ser motivo de discusión la incorporación de estos principios en los procesos o propuestas de armonización. Pero los principios así enunciados no son suficientes; es preciso concretarlos en acciones puntuales para cada uno o algunos de los impuestos. Esto se hará después de ver qué es lo que se ha avanzado en la armonización de los tributos en Centroamérica y en el Caribe.

³ Solamente Bolivia y Chile tienen derechos arancelarios uniformes del 11 por ciento a la importación.

III. LOS AVANCES EN LA ARMONIZACION TRIBUTARIA

La estructura tributaria

La estructura tributaria de los países de Centroamérica presenta un alto grado de uniformidad en cuanto a las figuras principales de la imposición: un gravamen sobre la renta, un impuesto general sobre el consumo que grava el valor agregado, un impuesto sobre el consumo de determinados productos y los impuestos sobre el comercio exterior principalmente las importaciones.

Sin embargo, la forma en que están regulados algunos aspectos tributarios pueden producir efectos muy diferentes en los países; también la capacidad recaudatoria de un mismo impuesto es distinta en cada país afectando no sólo a la progresividad sino a los incentivos a la inversión (véase cuadro 3).

En el impuesto a la renta, Honduras se sitúa a la cabeza con 10 puntos sobre el promedio de la región y Nicaragua y Granada en último lugar, ambos con más de 10 puntos por debajo del promedio. (Granada y Antigua y Barbuda eliminaron, durante un tiempo el impuesto a la renta de las personas naturales, para restablecerlo en 1994).

En los impuestos al consumo destaca la fuerte dependencia de los impuestos selectivos en Nicaragua, mientras que El Salvador presenta la mayor recaudación relativa por IVA. En este rubro, los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) muestran ciertas disparidades producto de las diferencias existentes en sus regímenes de tributación. Por ejemplo, Granada y Dominica gravan el consumo de bienes y servicios mediante la aplicación de un IVA y de un impuesto a las ventas respectivamente y presentan una diferencia significativa en la participación relativa global de los impuestos al consumo dentro del total de sus ingresos fiscales (24% y 13%). Con la excepción de Bahamas y Belice, la participación de los impuestos al comercio exterior es similar en todos los países. Destaca la significativa participación de los impuestos a la exportación en Costa Rica, Honduras y San Vicente y las Granadinas.

Cuadro 3: Estructura porcentual de la recaudación (principales impuestos) ⁴

PAIS	RENTA		PROP. INMOB (2)	CONSUMO				COMERCIO EXTERIOR	
	P.Natur.	Juríd. (1)		IVA (3)	Select. Espec.	Serv. Espec.	Otros (4)	Import.	Export.
<u>MCCA</u>									
Costa Rica	15,9	4,61	-	34,0	17,8	-	-	19,0	5,2
El Salvador	12,2	11,8	-	45,5	8,0	-	-	16,7	0,0
Guatemala	4,65	12,1	1,1	37,3	15,9	0,1	0,6	23,9	0,0
Honduras	-	30,3	1,5	37,8	-	4,0	-	23,4	2,9
Nicaragua	-	8,2	0,1	13,1	35,7	0,3	-	22,8	-
<u>CARICOM</u>									
Bahamas	-	-	4,1	-	-	4,6	8,3	52,9	1,7
Barbados	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belize	14,4	7,8	0,8	4,1	10,4	0,0	0,2	52,8	1,2
Antigua y Barbuda	0,1	12,2	1,6	-	-	-	20,0	22,9	0,0
Dominica	15,6	10,8	0,8	-	-	-	12,7	16,0	0,0
Granada	2,0	4,8	2,3	-	-	-	23,6	24,2	0,4
Montserrat	22,4	8,0	4,6	-	-	-	10,6	13,0	-
S.Kitts y Nieves	6,1	12,8	2,3	-	-	-	18,5	34,2	0,3
S.Lucia	12,0	12,6	0,5	-	-	-	11,1	22,1	0,6
S.Vicente y las Granadinas	14,0	13,2	0,8	-	-	-	14,1	18,7	2,1
Suriname									
	3,22	31,06	0,001		2,48		11,81	31,9	

Fuente : Fondo Monetario Internacional, Boletines de Bancos Centrales y cálculos del BID.

1/ Incluye la recaudación del impuesto a la renta de personas naturales en Honduras y Nicaragua.

2/ En los casos de Honduras, Nicaragua, Bahamas y los países de la OECO, el monto corresponde a la recaudación global de los impuestos a la propiedad.

3/ IVA o Impuesto a las Ventas según corresponda.

El monto correspondiente a Honduras incluye la recaudación por impuestos selectivos.

4/ Otros impuestos sobre el consumo de bienes y servicios.

Para los países de la OECO, el rubro *Otros* incluye la recaudación total de los impuestos al consumo, hoteles, entretenimientos, telecomunicaciones, seguros y licencias de uso.

La armonización de los gravámenes sobre el comercio exterior

Los gravámenes sobre la exportación tienen una finalidad claramente recaudatoria y no han sido ni serán armonizados; el sistema de comercialización de los productos sobre los que recaen tampoco favorece su armonización ni su eliminación.

⁴ No se consideran otros impuestos menores; por tal motivo, la suma de los porcentajes no será 100.

En el caso de los gravámenes sobre la importación tres elementos afectan al cálculo de la deuda tributaria: la base imponible, los derechos arancelarios y el origen de la mercancía en cuanto que determina los derechos que deben aplicarse en el caso de que existan tratamientos preferenciales. La base imponible del tributo aduanero está constituida por el valor de las mercancías y los esfuerzos para la armonización de las reglas que lo definen ha conducido, después de 30 años de conflictos, a la aceptación general de un método único.⁵ Ni los países de Centroamérica ni los del Caribe aplican todavía el Código de Valoración del GATT/OMC a pesar de que la mayoría de ellos han suscrito el correspondiente acuerdo.

Los beneficios convenidos en los acuerdos comerciales se conceden a los productos originarios de una de las partes del acuerdo; para ello se establecen reglas que fijan los requisitos que un producto debe reunir para ser considerado originario y, por tanto, con derecho a los beneficios. La proliferación de acuerdos comerciales hará necesaria la armonización de las reglas de origen; los primeros resultados podrían alcanzarse en algún momento del proceso de creación del ALCA a través de los estudios comparativos y propuestas que está preparando el Grupo de Trabajo sobre "Procedimientos Aduaneros y Reglas de Origen".

En cuanto a la armonización arancelaria, es preciso diferenciar aquí dos aspectos distintos: el sistema de clasificación o codificación de las mercancías y los derechos arancelarios. En cuanto al primero, la armonización es casi completa a través del Sistema Armonizado para la Codificación y Clasificación de las Mercancías (@Sistema Armonizado@); en cuanto a los derechos arancelarios, se han producido dos movimientos simultáneos que han impulsado un notable avance en su armonización. En efecto, al reducirse tanto la multiplicidad de derechos existentes hace sólo diez años (dispersión) como su nivel, el resultado es que la mayoría de los países aplican a las importaciones unos derechos arancelarios muy parecidos y a un nivel mucho más bajo.

4 La mayoría de los países que participan en el comercio mundial han suscrito el "Acuerdo para la implementación del Art. VII del GATT" como método de valoración en aduana. También es conocido, abreviadamente, como "Código de valoración del GATT/OMC".

El Caribe

Desde la constitución de CARICOM, en 1973, se estableció un arancel externo común (AEC). Los derechos arancelarios iban desde el 6-8% para los bienes de capital y materias primas hasta el 45% para los productos de consumo final; ciertos artículos estaban sujetos a derechos específicos (bebidas, cigarrillos, ropa, cemento y cubiertas de caucho). Sin embargo, difícilmente se podía considerar que hubiera un verdadero arancel común: sólo se aplicaba a Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago mientras que Belice aplicaba derechos diferentes y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) tenía su propio AEC. Además, existían largas listas de exenciones para los insumos destinados a la mayoría de los sectores industriales.

En un esfuerzo por armonizar los aranceles CARICOM revisó el arancel externo común que fue aprobado en julio de 1990. El nivel de los derechos se fijó teniendo en cuenta la participación de los bienes en el proceso económico y su grado de competencia con la producción regional. En octubre de 1992, el AEC fue nuevamente revisado considerando que el ritmo de la reforma era muy lento comparado con el que seguía la evolución de la economía mundial y latinoamericana. Era necesario mejorar la eficiencia y la competitividad en el plazo más breve posible. El rango de derechos en el nuevo arancel será de 5 (0 para los países menos desarrollados) a 20% con un calendario de implantación gradual que comenzó en 1993 y terminará en 1998. El Cuadro 4 resume los derechos del AEC establecidos en 1990 y, entre paréntesis, los que quedarán cuando se acabe de implantar a finales de 1997.

Cuadro 4: Derechos del Arancel Externo Común de CARICOM

	Productos competidores (1)	Productos NO competidores
	<u>Porcentaje</u>	<u>Porcentaje</u>
Primeras materias	30 (10)	0-10 (0-5)
Bienes Intermedios	30 (15)	0-10 (0-5)
Bienes de capital	20 (10)	0 (0-5)
Manufacturas	45 (20)	30 (20)
Agricultura	(40)	(40)
Insumos agrícolas		(0)

Fuente: CARICOM.

(1) Son productos competidores aquellos para los que, al menos, el 75% de la demanda regional puede ser atendida por la oferta regional.

El nuevo arancel reduce la dispersión de los derechos de 17 a 5 y el margen entre los niveles máximo y mínimo de 5 a 20. Sin embargo, existen numerosas excepciones que, nuevamente, hacen difícil mantener el calificativo de común para este arancel: i) la agricultura tiene un arancel del 40%; ii) los países de menor desarrollo (OECD) aplican derechos inferiores al 5%; iii) hay cuatro listas de mercancías que están exentas de derechos arancelarios o gozan de un tratamiento especial. El alcance de estas listas es grande y se "justifica" por la incidencia de ciertos artículos en el costo de vida, su importancia en la recaudación fiscal y el incentivo a la producción nacional de ciertos bienes. Esto hace que las exenciones o el trato especial se extienda a la mayor parte de los bienes que se destinan al turismo, agricultura, pesca, silvicultura, minería, educación, salud, cultura, sector público, etc.

Por otra parte, muchos países han tratado de compensar la reducción de los derechos arancelarios o la eliminación de restricciones cuantitativas (Jamaica) imponiendo recargos a la importación o gravándola con el "impuesto del timbre". Actualmente, estas medidas equivalentes a un derecho de aduana se han suprimido en el comercio intraregional pero se siguen aplicando al comercio con terceros países y los derechos pueden variar de acuerdo con las necesidades fiscales de cada país como ocurre en Barbados, Jamaica o Trinidad y Tobago.

Centroamérica

La armonización de los derechos arancelarios con el propósito de implantar un arancel externo común (AEC) estuvo presente desde la constitución del MCCA. Después de varios años de negociación se pudo consensuar una parte sustantiva del arancel de importación; su estructura era de carácter progresivo gravando con aranceles más altos los productos con mayor grado de elaboración. El AEC significó un incremento considerable en términos de protección nominal y efectiva respecto a los aranceles nacionales existentes con anterioridad. La nomenclatura utilizada se basó en la del Consejo de Cooperación Aduanera (hoy Organización Mundial de Aduanas). A partir de 1993 entró en vigor una nueva nomenclatura arancelaria basada en el Sistema Armonizado que

incorpora el arancel externo común; el nuevo arancel se conoce como Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). El Arancel está dividido en tres partes desiguales en función del grado de armonización:

- a. La Parte I, comprende las partidas para las cuales se ha establecido un arancel externo común y representa aproximadamente el 95% del total del arancel; su participación en el valor CIF de las importaciones centroamericanas es del 70%. Sin embargo, esta Parte I contiene una lista que recoge aquellos bienes sobre los que todavía no hay consenso para aplicarles el AEC. Se trata de productos sensibles para la economía de uno o más países tales como textiles, confecciones y cuero que serán objeto de "nivelación" en el futuro; su aporte relativo al valor CIF subregional es del 5,5%.
- b. La Parte II se refiere a productos intermedios y materias primas; no están sometidas al AEC sino que cada país las grava según criterios de abastecimiento de la producción nacional y según que haya o no productos regionales de sustitución. En conjunto, representan un 3% del total del arancel y su contribución al valor CIF de las importaciones centroamericanas es del 7%.
- c). La Parte III comprende las partidas arancelarias que no serán objeto de armonización y en ellas están incluidos los denominados "bienes fiscales", es decir, aquellos que aportan una parte importante de la recaudación fiscal. En número representan el 2% de las partidas pero su participación relativa en el valor CIF es el 23%.

El cuadro 5 presenta la distribución de las partidas entre los diferentes tramos del arancel (expresada en porcentajes) y la contribución de los derechos arancelarios más recargos a la recaudación tributaria total de cada país.

Cuadro 5: Porcentaje de partidas por rangos de gravamen y participación del arancel en la recaudación tributaria total.

Rangos	0-5%	6-10%	11-15%	16-20%	> 20%	Recargos	DA/Recaud.
Costa Rica	65%	11%	5%	17%	2%	1% Ley 6946	19,0%
Guatemala	63%	15%	5%	15%	2%	n.d.	23,9%
El Salvador	65%	11%	7%	4%	3%	n.d.	16,7%
Honduras	63%	7%	9%	20%	1%	SSA: 1.5%	23,4%
Nicaragua	42%	12%	10%	35%	1%	5% (T.F.) y 12%	22,8%

Fuente: Federación de Entidades privadas de Centroamérica y Panamá (FEDPRICAP) y BID.

Se puede decir, con razón, que todavía no existe realmente un arancel externo común en el MCCA si tenemos en cuenta que: i) menos de 2/3 del total de las partidas del arancel están incluídas en el AEC; ii) el 36% restante no está armonizado; iii) el nivel mínimo de gravamen es distinto en todos los países si se toman en cuenta los recargos percibidos con carácter general en las importaciones (1% en El Salvador, 5% en Guatemala, 6% en Costa Rica, 6,5% en Honduras y 10% en Nicaragua); estos recargos afectan también a los otros rangos del arancel; iv) Costa Rica firmó, en 1994, un acuerdo de libre comercio con México; y v) incluso la parte armonizada del arancel ha sido objeto de modificaciones unilaterales por razones presupuestarias o de balanza de pagos.⁶

La imposición al consumo interno

Con seguridad es en esta área de imposición donde se producen las mayores diferencias entre los países. En Centroamérica, igual que en los demás países de América Latina, el consumo está gravado, básicamente, con un impuesto general sobre las ventas o sobre el valor agregado en la producción y comercialización de bienes y servicios además de varios impuestos sobre consumos selectivos. Algunos países del Caribe han modificado o están modificando la estructura tributaria de su consumo interno; pero, en la mayoría de ellos, dicha estructura incluye impuestos al consumo, a las ventas, las diversiones, hostelería, impuestos específicos y licencias para el ejercicio de determinadas actividades. Por eso, en conjunto, sería más propio hablar de impuestos a los bienes y servicios nacionales ya que el impuesto al consumo, en sentido técnico, es un tributo que grava determinados bienes sean importados o producidos en el país.

Impuestos selectivos

⁶

En 1995, Costa Rica aumentó unilateralmente sus aranceles en 8 puntos por razones presupuestarias.

El Acuerdo de creación de CARICOM establece que los impuestos al consumo gravarán también la producción interna con el propósito de que los productores nacionales no se beneficien de una protección adicional frente a productos similares de otros países miembros. Sin embargo, la realidad es que no existe tal equiparación: es distinto el trato a los productos importados y a los nacionales; a veces están gravados aquellos y éstos no y, en todo caso, tienen aranceles diferentes. De esta manera, los impuestos al consumo de ciertos productos importados, en la mayoría de los países del Caribe, se convierte en un segundo arancel.

El uso mayoritario de tarifas específicas priva de elasticidad a estos tributos y dificulta su modificación. Los rendimientos recaudatorios relativos varían de un país a otro dependiendo del tributo en sí mismo y del comportamiento de los otros tributos; en realidad, depende de la eficiencia de la administración tributaria. En los países de la OECO, los impuestos sobre el consumo contribuyen a la recaudación total entre el 10,6% en Montserrat y el 23,6% en Granada; de este total, corresponde al gravamen sobre productos importados entre el 30 y el 35% excepto en Montserrat (20,7%).

Las grandes diferencias existentes no sólo en el nivel de las tarifas sino en la forma de gravamen y, sobre todo, en la lista de productos gravados puede hacer difícil su armonización; en cualquier caso, los intentos ni han sido muchos ni exitosos. El cuadro 6 resume las características de los impuestos selectivos que gravan los productos más comunes en Centroamérica y los países de la OECO.

Cuadro 6: Impuestos selectivos en Centroamérica y países de la OECO

PAISES	Cigarrillos	Cerveza	Whisky	Licores	Vinos	Gasolina	Autos
<u>Centroamérica</u>							
Costa Rica	75%	45%	45%	60%	40%	35%	40%
El Salvador	39%	25% (1)	30% (1)	30% (1)	30% (1)	c1.39/gal.	ninguno
Guatemala	100%	40%	Q2.5+16%	=whisky	20%	Q 2/galón	n.d.
Honduras	65%	23,07%	20%	=whisky	20%	15%	20%
		(2)	+0.44/litro				
Nicaragua	40-75% (3)	36-40% 70-80% (4)	38%	30%	47%	100% (5)	45%
Panamá	32.5%	B0,1325/l.	B0,035/grado	=whisky	B0,05/litro	B0,1/galón	ninguno
<u>Caribe</u>							
Antigua/Barbuda	20%	\$12,5/gal.+ 15% (6)	--	15%	10%	15%	30-50% 2000cc
Dominica	25%	25%	25%	25%	25%	2,8/gal	
Granada	25%	25%	25%	25%	25%	25%	55%
Montserrat	\$5/libra	\$10,5/gal	\$27/gal	\$27/gal	--	--	5-30%
St. Kitts/Nevis	\$8/libra	\$1/gal (7)	\$10/gal	(8)	\$4/gal	\$0,36/gal	
St. Lucia	\$50/kg.	--	--	--	--	--	5-65%
St. Vincent /Gren.	--	40%	\$12/gal	\$12/gal (9)	--	--	10-65%
Suriname	17%	13%	18%			60%(10)	25-40%

(1) Más 0,05 colones por grado alcohólico.

(2) Impuesto sobre el precio de venta ex-fábrica.

(3) Producción nacional 40 por ciento; 75 por ciento sobre productos importados.

(4) Producción nacional: 40 por ciento en lata y 36 por ciento en otros envases; para las importadas, 80 y 75 por ciento respectivamente.

(5) Sobre la diferencia entre el precio en fábrica y el de venta al público.

(6) Sólo cerveza nacional; a la importación no hay imp. Específico.

(7) La cerveza nacional \$0.75.

(8) Ron, \$6 por galón; brandy, 11; gin y wodka, 16; otros licores, 40.

(9) Ron nacional, \$9 en envase inferior a 1 galón y \$15 en otros envases; el ron importado, 6.25/galón,

(10) Sobre la diferencia entre el valor CIF básico y el valor de importación el día en que se presenta la declaración a la Aduana.

Fuente: SIECA, Banco Central del Este Caribeño

Impuesto general al consumo: ventas o IVA

Todos los países de Centroamérica tienen establecido un impuesto general sobre las ventas (Costa Rica, Honduras) o sobre el valor agregado (El Salvador, Guatemala y Nicaragua y Panamá). En cambio, en el Caribe, sólo Barbados, Granada, Jamaica y Trinidad y Tobago tienen un impuesto general al consumo en forma de IVA.

El siguiente cuadro presenta las principales características del impuesto general sobre el consumo en ambos grupos de integración. Se puede decir que probablemente por tratarse, en la mayoría de los países, de un impuesto reciente se ha configurado con características semejantes; todos

aceptan la deducción del impuesto correspondiente a los bienes de inversión como crédito contra el impuesto a pagar por otros bienes o servicios y todos desgravan las exportaciones al sujetarlas a tasa cero. El impuesto se aplica sobre el principio de destino en todos los casos; se gravan las importaciones en el país de consumo o utilización de los bienes o servicios y se desgravan las exportaciones realizándose los correspondientes ajustes fiscales en las fronteras.

Cuadro 7: El impuesto a las ventas/IVA en Centroamérica y el Caribe.

PAISES	Exenciones	Alícuotas		Inversión	Exportación
		General	Otras		
Barbados	--	15	7.5	Crédito tributario	Tasa cero
Costa Rica	Canasta básica y parte de servicios	15 (1)	--	Crédito tributario	Tasa cero
El Salvador	Alimentos, cultura, salud y serv. públicos	13	--	Crédito tributario	Tasa cero
Guatemala	Alimentos, educación	10	--	Crédito tributario	Tasa cero
Honduras	Canasta básica, salud, educac. y serv. públicos	7	10	Crédito tributario	Tasa cero
Jamaica		12.5	--	C.T. condicionado	Tasa cero
Nicaragua	Alimentos, salud, otros	15	--	C.T. prorrateado	Tasa cero
Panamá	Alimentos y servicios	5	10	NO crédito tribut.	Tasa cero
Suriname	Canasta básica, salud, educación, otros	7	5		Exenta
Trinidad y Tobago	Servicios educación	15	0 alimentos	Credito tributario	Tasa cero

(1) Hasta 31-3-97 en que debe volver a su nivel anterior de 10 por ciento.

Fuente: CIAT, SIECA, Banco Central del Este Caribeño

Las diferencias están, sobre todo, en la erosión, más o menos amplia, que las exenciones producen en la base imponible del impuesto. (Estas exenciones producen, además, distorsiones en la asignación de recursos económicos entre los sectores). Las alícuotas del impuesto se mueven en un rango relativamente reducido.

Los impuestos sobre la renta

Tanto en Centroamérica como en el Caribe los impuestos sobre la renta han seguido, en todos los países, las tendencias de las reformas tributarias mundiales. La principal manifestación es la reducción del número de tarifas y la rebaja de los tipos marginales. Menos visible pero igualmente importante en el contexto de la integración económica es la generalización del principio de territorialidad para determinar las rentas sujetas a tributación.

Dentro de CARICOM, la firma del tratado fiscal multilateral de 1994 es un paso importante en los esfuerzos de armonización tributaria y vino a reemplazar al acuerdo original firmado por los países de la Comunidad en 1973. Las mayores aportaciones del nuevo acuerdo son la aceptación del principio de gravar la renta según el lugar o fuente en que se produce en lugar de seguir el criterio de la residencia del contribuyente, el establecimiento de convenios para evitar la doble imposición junto con el diseño de una política común de incentivos fiscales al sector manufacturero. En el aspecto formal, la aplicabilidad del acuerdo a todos los países miembros en sustitución de la bipolaridad del bloque de países desarrollados frente a los de menor desarrollo es una contribución notable a la integración regional.

En el Cuadro 8 se pueden apreciar los puntos de convergencia mencionados y las diferencias todavía existentes entre los países del Caribe; pueden compararse también con los de Centroamérica.

Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago son los países que, desde finales de los años '80, iniciaron procesos de reforma tributaria más profundos orientados a la ampliación de las bases tributarias de estos impuestos. Sin embargo, se producen movimientos erráticos en cuanto a las tarifas: Jamaica, la redujo de 35 a 33,3 por ciento, Barbados la aumentó de 35 a 40 por ciento y Trinidad y Tobago unificó las cuatro tarifas existentes en una sola pero al 45 por ciento. Hay que señalar que Bahamas es el único país que no tiene impuestos sobre la renta.

En Centroamérica no se han celebrado acuerdos específicos para la armonización tributaria. Sin embargo, la incorporación de las tendencias generales de las reformas tributarias ha sentado las bases para facilitar un mayor alineamiento de los sistemas impositivos en aquellas áreas que el aprovechamiento de la integración económica lo requiera.

Cuadro 8: Tratamiento de la renta en Centroamérica y el Caribe.

País	Personas Naturales	Sociedades	Sucursales	Dividendos	Intereses	Regalías
Antigua/Barbuda	25%	40%	-	-	40%	25%
Bahamas	-	-	-	-	-	-
Barbados	25%-40%	40%	10%	15%	15%	15%
Belize	15%-45%	35%	-	-	5%	Específico
Costa Rica	10,15,20,25%	30%; 10 y 20 pequeñas emp.		15-5%(1)	Renta	Renta
Dominica	20%-40%	30%	-	15%	25%	25%
El Salvador	10,20,30%	25%		Renta	Renta	Renta
Granada	-	30%-40%	-	-	-	-
Guatemala	15,25,30%	30%		12,5%(2)	Renta	Renta
Guyana	10%-50%	35%	-	15%	25%	25%
Honduras	10 a 30%	15+10% 35+15%	-	10-20%	Renta	Renta
Jamaica	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%
Montserrat	5%-20%	20%	-	-	20%	20%
Nicaragua	7 a 30%	30%	-	-	Renta	Renta
Panamá	9%-38%	30%	-	10-20%	Renta	Renta
San Kitts-Nevis	5%-55%	40%	10%	-	10%	10%
Santa Lucía	10%-30%	33.3%	-	-	-	25%
San Vicente	10%-55%	45%	-	15%	25%	25%
Suriname	0-40%	38%	-	25%	Renta	-
Trinidad y Tobago	5%-35%	45%	25%	25%	30%	30%

(1) Los dividendos de acciones inscritas y negociadas a través de la bolsa de valores están gravados con una tasa del 5 por ciento.

(2) La tasa del 12,5 por ciento se aplica como retención definitiva por concepto de dividendos, participación en utilidades, garantías y otros beneficios obtenidos en Guatemala por personas no domiciliadas (individuales o jurídicas).

Fuente: CIAT, SIECA y Banco Central del Este Caribeño

Además de las similitudes que se aprecian en el cuadro 7 se pueden mencionar la convergencia en los siguientes puntos:

- ! Excepto Honduras, todos los países aplican el principio de *la fuente* para determinar el contenido del concepto de renta; en consecuencia, son rentas gravables las obtenidas en el país sea o no residente quien la percibe. En cambio, Honduras utiliza el principio de *residencia* y considera renta los ingresos obtenidos por personas residentes cualquiera que sea el país en el que se haya producido.
- ! Las rentas de sociedades son gravadas con una sola alícuota de 25 ó 30 por ciento, excepto en Honduras que las grava con el 15 por ciento o 35 por ciento más recargos del 10 y 15 por ciento para el exceso de 500.000 y 1.000.000 lempiras respectivamente.
- ! Los *dividendos* son gravados con tipos del 10-20 por ciento, en la fuente, en Honduras y Panamá; del 12,5 por ciento en Guatemala y con tasas del 5 y 15 por ciento en Costa Rica. Nicaragua no los grava y en El Salvador forma parte de la renta del perceptor. Los dividendos de acciones en el extranjero sólo son gravados en Honduras; todos los países gravan los dividendos distribuidos a no-residentes aunque El Salvador otorga al perceptor un crédito fiscal del mismo importe deducible del impuesto global a su renta.
- ! Todos los países, con excepción de El Salvador, permiten la compensación de las pérdidas obtenidas en un ejercicio fiscal contra las ganancias que puedan obtenerse en los siguientes; el período de extensión va de dos años (Nicaragua) a cinco (Panamá).

V. MIRANDO AL FUTURO

A la hora de pensar en la necesidad de armonizar los sistemas tributarios, aceptado que la armonización no es un fin en sí misma, lo primero que hay que saber es hacia dónde se dirigen los países comprometidos en la integración económica en el área del Caribe y en Centroamérica. Y este planteamiento es clave tanto para evaluar lo que se ha hecho hasta ahora como lo que falta por hacer. Mirando hacia atrás se puede hablar de programas de armonización y de "coincidencias"; en los programas de armonización, dirigidos a la eliminación de obstáculos a la libre circulación de mercancías entre los países miembros de cada una de las áreas, se puede decir que el progreso ha sido razonablemente lento. Las ~~A~~coincidencias~~@~~ se han producido porque los países han seguido aproximadamente las mismas tendencias generales de las reformas tributarias puestas en práctica en el mundo occidental; esto ha hecho que se llegue a un alto grado de acercamiento entre los sistemas impositivos principalmente en Centroamérica.

Aunque no se conozca todavía con certeza la dirección futura de estos procesos de integración se puede decir, en todo caso, que el camino recorrido y los esfuerzos realizados son válidos. En la medida en que han contribuido a incrementar las corrientes comerciales entre los países miembros es un aporte positivo a las economías individuales y a la economía regional. De igual forma el alineamiento relativo de los sistemas impositivos puede favorecer el flujo de capitales al suprimir algunas restricciones a la inversión. Pero, mirando al futuro, hay que preguntarse si esto es suficiente o hay que seguir armonizando y cuánto más hay que armonizar. Las respuestas están condicionadas por la respuesta que se dé a la pregunta central: ¿qué va a pasar con los actuales procesos de integración en el contexto de la creación del ALCA?

El estado actual de los preparativos para la futura negociación no permiten adelantar una respuesta cierta por el momento. Sin embargo, después de la Reunión de Belo Horizonte, se empiezan a dibujar la forma de participación de las economías más pequeñas en ALCA. En primer lugar, los países podrán negociar y adherirse al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad. La compatibilidad de los procesos de integración vigentes y la formación de una gran zona de libre comercio hemisférica no sólo permite sino que debería estimular a los países a profundizar la integración en su respectivo grupo

subregional. Este nuevo esfuerzo permitirá a sus miembros participar en el ALCA desde una mejor posición negociadora e incrementar sus condiciones de competitividad no sólo en la región sino en los mercados mundiales.

En segundo lugar, se deberá prestar especial atención a las economías más pequeñas a fin de asegurar su plena participación en el proceso. En este marco, es posible asumir que las economías más pequeñas podrían contar con plazos más amplios para cumplir con las obligaciones y compromisos derivados del ALCA; por ejemplo, durante un cierto tiempo podrían mantener su arancel externo común frente a los demás miembros de ALCA.

En sentido inverso, también es recomendable que estos países empiezen a realizar, a la brevedad posible, los ajustes macroeconómicos necesarios, para estar mejor preparados para afrontar los efectos que ALCA pueda producir en sus economías. Como parte de estos ajustes y de la profundización de la integración subregional será necesario eliminar los obstáculos a la libre circulación de bienes, en cada zona, suprimiendo los derechos arancelarios residuales y las restricciones cuantitativas entre los países miembros, mejorando las prácticas administrativas y los procedimientos aduaneros y ajustando la imposición al consumo para evitar el trato discriminatorio según el origen de los productos.

La implantación de estas medidas pueden producir un cierto efecto fiscal, generalmente negativo, pero que será inferior al que puede producir, más adelante, la plena vigencia del ALCA. Este y otros ajustes permitirían a los países prepararse para amortiguar los efectos de la implantación del ALCA introduciendo los cambios necesarios en su estructura tributaria. Los poderes públicos y los técnicos deberían esforzarse en diseñar e implementar los cambios que sean necesarios con criterios de armonización y manteniendo, todo lo que sea posible, la soberanía fiscal de los estados. El mantenimiento de la soberanía no requiere ninguna medida especial: estará presente en todas las discusiones del proceso y habrá que tenerla siempre en cuenta como punto de referencia necesario o como obstáculo a salvar para avanzar a mayores grados de armonización.

Armonización arancelaria.

En general, es cierto que se han eliminado los derechos de aduana entre los países miembros con algunas excepciones para algunos productos o para productos provenientes de ciertos países; en este sentido, CARICOM y el MCCA son hoy uniones aduaneras imperfectas. Falta, en este punto, la decisión política que induzca al convencimiento de que los productos originarios del área integrada son, a todos los efectos, igual que los nacionales y no tienen que pagar derechos de aduana.

Las restricciones que quedan

Cuando ese tratamiento igualitario sea un hecho todavía habrá que preocuparse de otros instrumentos que pueden producir efectos equivalentes a los derechos arancelarios o a las restricciones cuantitativas. Es sabido que un derecho de importación produce el mismo efecto que un impuesto interno equivalente sobre el consumo y un subsidio a la producción nacional; no hay objeción, desde el punto de vista del libre comercio, cuando se sustituye el arancel entero por un impuesto interno equivalente o por un aumento de la tarifa del impuesto general sobre el consumo. Sin embargo, cuando el impuesto no tiene carácter general se puede utilizar para discriminar determinados bienes. Por ejemplo, cuando un país grava con un impuesto selectivo un determinado artículo que no se produce en el país pero que compite con otros similares nacionales es exactamente igual que si continuara aplicando un derecho arancelario sobre dichos bienes; también resulta discriminatorio cuando grava productos que mayoritariamente proceden del extranjero o cuando grava sobre bases notoriamente diferentes las importaciones y la producción nacional. La Jurisprudencia de los años setenta del Tribunal Europeo de Justicia está llena de resoluciones aclarando e interpretando, en forma totalmente restrictiva, las excepciones a la libre circulación o competencia previstas por las normas de la Comunidad; esta posición contribuyó, sobre manera, a acabar con las nuevas y rebuscadas formas de protección.

Vemos, pues, que los impuestos selectivos o específicos sobre el consumo, por su propia naturaleza, también pueden generar distorsiones en la asignación de recursos o alterar las condiciones de libre competencia. Estos impuestos se establecen por varias razones: aumentar la recaudación,

disuadir el consumo de ciertos productos por motivos de salud (cigarrillos), compensar las externalidades negativas derivadas de su consumo (bebidas alcohólicas) o mejorar la progresividad del sistema impositivo (artículos de lujo). Estos impuestos se pueden recaudar a nivel de fabricante, distribuidor o consumidor final. Tradicionalmente se trataba de tipos específicos de gravamen que se recaudaban sobre el fabricante por razones de seguridad fiscal, de costo y eficiencia; sin embargo, la sustitución del gravamen específico por tipos "ad valorem" facilita la elusión, a través de la real o fingida integración vertical de productores y distribuidores. Para corregir este problema recaudatorio se utiliza, como base imponible, el precio de venta al público con la consiguiente obligación de tener que controlar estos precios introduciendo un elemento adicional de discrecionalidad o complejidad. En el caso de las importaciones, las bases imponibles son distintas en cada país tanto por la inclusión o no de determinados impuestos o tasas relacionadas con la importación como por las diferencias existentes en las tarifas de sus tributos internos.

Ciertamente, en Centroamérica y el Caribe, no se ha avanzado mucho en la armonización de los impuestos selectivos y los esfuerzos de la Unión Europea, desde 1972, sólo han conseguido establecer un nivel mínimo de gravamen. Puede ser que la apertura de las economías empuje en una doble dirección: rebajar el nivel de las tarifas y establecer una cierta nivelación a través de la competencia internacional. Esta probable armonización por el mercado puede ser un motivo suficiente para buscar un cierto grado de coordinación, al menos entre países relativamente próximos, con el fin de reducir las pérdidas de recaudación que puede producir una "guerra de aranceles".

Otra fuente de restricciones puede venir de las prácticas administrativas relacionadas con el comercio exterior y, especialmente, de los procedimientos aduaneros. La obligatoriedad de obtener determinados permisos para importar ciertas mercancías es o puede ser una medida equivalente a una restricción cuantitativa; los controles fronterizos, traducidos en costo para los usuarios, pueden compararse con el efecto de un derecho arancelario. La propuesta de armonización, en esta área, sería eliminar todos los trámites innecesarios, simplificar aquellos que deban mantenerse y, finalmente, armonizarlos para que todos los países los ejecuten de la misma forma (igual costo). La publicidad de los procedimientos ayudaría grandemente a su implementación correcta y uniforme. Un instrumento importante en la simplificación de procedimientos es la utilización de un formulario único

aduanero; es una tarea urgente que, desde hace muchos años, ronda las agendas de las reuniones aduaneras.

Tanto el MCCA como CARICOM tienen, desde hace tiempo, su respectivo arancel externo común; sin embargo, como ya se ha comentado, estos aranceles no cubren la totalidad de las partidas del universo arancelario. Las numerosas exclusiones en favor de sectores o de productos, introducen discriminaciones en la protección otorgada y desalientan la integración. La vigencia plena del AEC podría ayudar a consolidar la integración de cada región y permitir el desarrollo de nuevas actividades al amparo de una protección transitoria pero todavía posible.

Impacto fiscal y alternativas

La implantación efectiva del arancel externo común en Centroamérica y el Caribe producirá una pérdida de recaudación diferente para cada uno de los países; pero, en todo caso, puede ser absorbida con relativa facilidad por el resto de los tributos del sistema. En el cuadro 9 se ve que la aplicación del AEC en Centroamérica, sin considerar otros cambios en las importaciones o en las exenciones, aumentaría la recaudación en un 0,8 por ciento; si el arancel externo se aplicara también a los "bienes fiscales" (Parte III) el efecto sería una pérdida de recaudación del 4,1 por ciento para el conjunto de los países; en relación con el PIB, la caída es de 0,15 por ciento que puede ser compensada o incluso revertida con la eliminación de algunas exenciones.

Cuadro 9: Impacto de la generalización del AEC en Centroamérica.

Partes del Arancel no sujetas al AEC	Parte I *	Parte II	Parte III ("bienes fiscales")
Tarifa promedio	18,8	4,6	12.5%
% de la recaudación total (1)	8,0	4,5	20.5
Tarifa promedio del AEC:	9,5	9,5	9,5
Recaudación resultante (2)	4,0	9,3	15,6
Diferencia en la recaudación (1-2)	-4,0	4,8	-4,9

Fuente: Elaboración propia.

La aplicación real del AEC, a todo el universo arancelario sin excepciones, sólo tendría consecuencias fiscales en aquellos países del Caribe que más excepciones han mantenido durante el

período de implantación. Al encontrarse éste próximo a su fase final el impacto inicial ya ha sido asimilado por el resto de los países. No se disponen de datos suficientes sobre la significación económica de las excepciones particulares que cada país aplica al arancel externo común.

En cuanto al ALCA, es difícil estimar con rigor el efecto que su vigencia completa produciría en los ingresos fiscales de los países de CARICOM y del MCCA. Sin embargo, no parece aventurado pensar que la integración hemisférica, por una parte, cambiará la estructura del comercio exterior de los miembros y, por otra, este cambio afectará a los ingresos percibidos en forma de derechos de aduana. La creación de la zona de libre comercio aumentará el intercambio comercial dentro del área. Incluso con la información actual, existe un alto grado de integración comercial de la mayoría de los países, pero especialmente los centroamericanos, con el resto del hemisferio y esto hará inevitable que la eliminación de los derechos de aduana produzca un impacto considerable en la recaudación. El siguiente cuadro resume la participación del comercio de cada país con el resto de América; se ha estimado la pérdida de recaudación aplicando este porcentaje a la relación entre ingresos arancelarios y PIB.

Cuadro 10: Impacto fiscal del ALCA en países seleccionados de Centroamérica y del Caribe

	Bahamas	Barbados	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	San Vicente	Trinidad y Tobago
Comercio con ALCA (%)	32	42	65	64	72	80	52	28	75
Derechos Aranc./PIB (%)	9,5	3,6	11,5	3,2	1,5	1,8	5,2	4,2	0,95
Pérdida de recaudación % del PIB	2,6	1,5	7,5	2,0	1,1	1,4	2,7	1,2	0,7

Fuente: Elaboración propia.

La impresionante pérdida fiscal que el ALCA significaría para Belice se puede explicar por su estructura tributaria que descansa fundamentalmente en los impuestos sobre el comercio exterior y el de la renta (1.75% del PIB). La implantación del IVA en este país cambiaría sensiblemente estos números y, por tanto, el impacto de la integración hemisférica. El factor que más incide es la dependencia comercial o relación con los países del ALCA como se ve en el caso de Bahamas, Belice y Nicaragua, cuyos aranceles aportan a los ingresos fiscales más de 5 puntos del PIB. Sin embargo,

su distinta concentración comercial les significa diferente impacto como consecuencia de la entrada en vigencia del ALCA.

En general, el impacto podría ser mayor debido a la desviación de comercio que el ALCA debe producir en perjuicio de los exportadores de otras áreas geográficas lo que, en la práctica, podría incluso conducir a que el rendimiento de los derechos del AEC fuera casi nulo.

Alternativas de recaudación

Todo esto lleva inevitablemente a que las autoridades fiscales de los países tengan que centrar su atención en los impuestos sobre el consumo y la renta como fuentes casi exclusivas de los ingresos tributarios. Será necesario que, cuanto antes, los países comiencen a introducir las medidas que consideren más convenientes dentro de su contexto económico nacional y regional. En algunos casos será suficiente con modificar ligeramente las alícuotas de los impuestos actuales; en la mayoría, habrá que ampliar las actuales bases de los impuestos al consumo nacional y extranjero y eliminar el elevado número de exenciones.

Probablemente pueden minimizarse las modificaciones si las autoridades toman las medidas adecuadas para mejorar la productividad de los impuestos actuales (véase cuadro 11). Si se utiliza este criterio, con carácter prioritario, la recuperación de la recaudación podría producirse por el lado del impuesto sobre la renta donde los ratios de productividad son bajos, especialmente en los países de Centroamérica. La mejora de la productividad puede requerir cambios, más o menos profundos, tanto en la estructura de los impuestos como en los órganos encargados de su administración. Ambos cambios, a su vez, implican un compromiso político sostenido y el apoyo de las instituciones como se demuestra en los casos de las reformas tributarias que han obtenido mejores resultados.

Se podría concluir que existe todavía un potencial recaudatorio no explotado suficientemente; la productividad del impuesto a la renta es muy baja en casi todos los países. (La de Honduras es casi tres veces la de El Salvador o la de Belice). En el impuesto al consumo, de nuevo Honduras junto con Costa Rica tienen una rentabilidad superior al promedio de los países de la OCDE; el resto, en general, tienen rendimientos muy bajos que pueden mejorarse mediante los oportunos cambios en las normas reguladoras del impuesto y a través de una administración más eficiente.

En aquellos países en que no existe, ni siquiera nominalmente, un impuesto general al consumo se verán, probablemente, en la necesidad de modificar la estructura impositiva para dar cabida a un impuesto de esta clase, preferiblemente tipo IVA, con el fin de restablecer el equilibrio fiscal. La teoría y la experiencia enseña que el impuesto general sobre el consumo es una buena fuente de recaudación. Todos los países de Centroamérica han establecido impuestos sobre el valor agregado; en el Caribe, solamente Barbados , Granada, Jamaica, Suriname ⁷ y Trinidad y Tobago aplican el IVA. El resto de los países tienen impuestos sobre una gama más o menos amplia de bienes y/o servicios, impuestos de timbre o tasas por la concesión de licencias.

Cuadro 11: Productividad de los impuestos.

PAIS	RECAUDACION / PBI (%)			PRODUCTIVIDAD		
	Imp. Renta de Sociedades	Imp. a los Bienes y Serv. 1/	Imp. a la Importación	Imp. Renta de Sociedades	Imp. a los Bienes y Serv. 1/	Imp. a la Importación 2/
<u>MCCA</u>						
Costa Rica	0,5	5,4	3,2	0,016	0,541	
El Salvador	1,2	3,5	1,6	0,049	0,353	
Guatemala	1,6	2,7	1,8	0,065	0,377	
Honduras	5,0	3,2	3,8	0,141	0,455	
Nicaragua	3,3	2,3	5,2	0,111	0,153	
<i>Promedio</i>	<i>2,32</i>	<i>3,41</i>	<i>3,11</i>	<i>0,076</i>	<i>0,376</i>	
<i>Desviac. Estándar</i>	<i>0,018</i>	<i>0,012</i>	<i>0,015</i>	<i>0,050</i>	<i>0,145</i>	
<u>CARICOM</u>						
Barbados	3,5	6,3	3,7	0,089	0,416	
Belice	1,8	3,7	11,5	0,050	0,248	
Antigua y Barbuda	2,0	3,6	3,8	0,050	0,240	
Dominica	3,5	3,7	4,2	0,117	0,148	
Grenada	4,0	3,8	4,5	0,114	0,380	
Montserrat	1,5	2,5	3,2	0,050	0,357	
S.Kitts y Nieves	0,2	4,9	5,3	0,005	0,327	
S.Lucía	4,0	3,0	5,4	0,120	0,086	
S.Vicente y las Granadinas	3,9	3,8	4,2	0,098	0,109	
<i>Promedio</i>	<i>2,71</i>	<i>3,92</i>	<i>5,08</i>	<i>0,077</i>	<i>0,257</i>	
<i>Desviac. Estándar</i>	<i>0,014</i>	<i>0,011</i>	<i>0,025</i>	<i>0,040</i>	<i>0,122</i>	

1/ Recaudación correspondiente a los impuestos al consumo en los países del Caribe y al IVA o impuesto a las ventas en Centroamérica.

2/ Referencial. Estimado en base a la tasa promedio del arancel de importación.

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Central del Este Caribeño

Los impuestos al capital no serán una alternativa viable e incluso es posible que reduzcan su participación actual en algunos países. La integración de las economías y los avances tecnológicos han facilitado enormemente la movilidad del capital hasta el punto de que algunos autores se preguntan si el impuesto al capital podrá sobrevivir en un contexto de economías abiertas. Ni siquiera dentro de la unión Europea se ha avanzado mucho en la armonización de estos impuestos. Pero es en las economías más pequeñas donde el problema se acrecienta debido a que necesitan, al mismo tiempo, ingresos fiscales y la entrada de capitales que les permitan sostener y avanzar en sus programas de desarrollo. De forma complementaria, los países se preocupan, con razón, del tratamiento a los capitales nacionales; la apertura de la economía imposibilita su retención dentro de las fronteras nacionales.

La globalización creciente de la economía hace cada vez más difícil el gravamen real de las rentas de las empresas convirtiendo al impuesto en la figura más demagógica del sistema impositivo. Cuando se podría pensar que las tarifas más altas estarían imponiendo una mayor parte de la carga tributaria sobre los que obtienen más beneficios la realidad demuestra otra cosa muy distinta: la enorme movilidad del capital le permite desplazarse, en forma casi inmediata, a otros lugares donde los impuestos sean más suaves. Un resultado adicional más que probable es que la menor disponibilidad de capital y mayor oferta relativa de fuerza laboral puede arrastrar los salarios hacia abajo; en consecuencia, no sólo es que puede no aumentar la recaudación con el impuesto al capital sino que puede disminuir por la caída de los salarios con los efectos depresivos sobre el consumo, producción, etc.

) Deben renunciar los países en desarrollo a obtener ingresos fiscales por los beneficios obtenidos por las empresas sean extranjeras o nacionales ? No hay soluciones completas pero unas recetas se aproximan más que otras a una solución aceptable como veremos a continuación.

Armonización tributaria

Los cambios previsibles para los próximos años no parece que puedan poner en riesgo lo conseguido hasta ahora en la armonización de los tributos; al contrario, puede ser una oportunidad para adoptar criterios comunes que den mayor cohesión a los sistemas impositivos dentro de cada región. En esa línea, se podría progresar en la definición de bases imponibles comunes y en la armonización del régimen de exenciones en los impuestos generales sobre el consumo y sobre la renta. La otra área que demandará esfuerzos de coordinación es la de los incentivos fiscales como instrumento de la política de desarrollo nacional y regional.

El régimen general

Los países que estén dispuestos a establecer un impuesto general al consumo podrían considerar otras modalidades, distintas del IVA, para gravar el consumo. Se excluye la posibilidad de utilizar un impuesto en cascada sobre el valor de las ventas por su incompatibilidad con la integración económica; la elección estaría, pues, entre el IVA y el impuesto a las ventas a nivel de detallista. Es cierto que ambos producen efectos económicos similares y que este último ofrece el atractivo de que se ha aplicado con tipos impositivos bajos (4-6%) lo que disminuye el rechazo social y el incentivo a la evasión; pero también lo es que, en los países en que se aplica, esta forma de impuesto comparte, en proporción igualitaria, la tarea recaudatoria con otras figuras del sistema impositivo. Un país que tenga que basar su recaudación, mayoritariamente, en el consumo tendría que aumentar de dos a tres veces el nivel de los tipos impositivos; es decir, tendría que establecer tipos similares a los del IVA. La principal ventaja del IVA, además de su probada eficacia recaudadora, estriba en que permite un control cruzado entre los operadores del circuito económico de un país ayudando, de esta manera, a la administración tributaria a descubrir o prevenir la evasión. De no existir otras razones en contra, sería recomendable que los nuevos impuestos generales al consumo tengan una estructura similar a la del IVA.

En cuanto a los impuestos generales al consumo ya existentes (IVA/ventas) los aspectos que necesitan armonizarse, con más urgencia, son los relacionados con la base imponible: la definición

de una base común aplicable en todos los países y la ampliación de las bases actuales eliminando la mayor parte de las exenciones. Ambos aspectos deben recibir adecuada atención con el fin de eliminar distorsiones por motivos de recaudación. El tema de las alícuotas no debería ser motivo de preocupación porque las diferencias no son tan grandes (con la excepción de Honduras) y, sobre todo, porque la neutralidad está asegurada mediante la aplicación del principio de gravamen en destino. El funcionamiento de este mecanismo descansa en la eficiencia de los ajustes fiscales en frontera realizados por las aduanas a pesar de que representa un costo de operación para el comercio internacional.

Probablemente este mecanismo tendrá que seguir en uso por tiempo indefinido; pero no hay que descartar la hipótesis de que los países centroamericanos, con el propósito de una mayor integración y de reducir costos, consideren la posibilidad o la conveniencia de suprimir las aduanas interiores bajo los siguientes supuestos: i) no existen aranceles en el comercio intraregional; ii) las aduanas marítimas, aéreas y de las fronteras norte y sur recaudan el AEC para el presupuesto nacional y/o para los fondos comunitarios o regionales; y iii) estas aduanas recaudan el IVA sobre productos de fuera del área integrada. Aunque esta hipótesis sería factible por lo que al IVA se refiere, su implantación requiere tal grado de armonización en materias no tributarias que, hoy por hoy, está lejos de alcanzarse.

El impuesto sobre la renta de las personas físicas o naturales más que armonización lo que requiere es su perfeccionamiento en los siguientes aspectos: i) simplificar su estructura con el fin de reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes y de la administración tributaria; ii) buscar mecanismos diferentes de las alícuotas para asegurar la progresividad del sistema; y iii) revisar las deducciones y exenciones actuales y sustituirlas en forma consistente con la progresividad deseada (crédito fiscal, por ejemplo).

La mayoría de los países, con la excepción de Honduras, han adoptado el principio de la fuente en el impuesto sobre la renta. Sin embargo, el principio de residencia tiene varias ventajas relacionadas con los criterios de equidad y de eficiencia. Los impuestos proporcionan a los gobiernos los recursos necesarios para mejorar la calidad de vida de las personas residentes en el país; permite también gravar globalmente la renta de una persona y establecer una estructura progresiva en el impuesto. El principio de residencia hace posible que el sujeto invierta donde las oportunidades de

obtener beneficios son mayores sin tener en cuenta el nivel de los impuestos ya que será gravado solamente en su país de residencia. Claro que, como señala Tanzi ⁸, también existen algunos problemas relacionados con la aplicación del principio de residencia. Uno de ellos es que la eficacia recaudadora depende de la capacidad de la administración tributaria para obtener información sobre las rentas obtenidas en el extranjero por los residentes nacionales; y las expectativas de cooperación entre las administraciones tributarias, hasta ahora, son más teóricas que reales o se limitan a aspectos muy concretos de mutuo interés.

Si la elección de uno u otro principio, cuando se trata de la renta de las personas naturales, puede ser relativamente indiferente y, tal vez, el argumento principal pudiera ser la capacidad de la administración para fiscalizar las rentas obtenidas fuera del territorio de su jurisdicción, en el caso del impuesto a la renta de las personas jurídicas o sociedades es diferente. Las ventajas técnicas del principio de residencia no son suficientes, al menos para los países pequeños, para tomar una decisión. Si aceptan el principio de residencia, los países que reciben capitales renuncian a una parte de sus ingresos en favor del país de donde proviene la inversión; si optan por el principio de la fuente, lo más probable es que el capital emigre a otro país, con oportunidades similares de inversión, pero que no someta a tributación las ganancias obtenidas.

Una de las soluciones podría ser la firma de acuerdos entre el país inversor y el país receptor del capital. La mayoría de los tratados de doble imposición suscritos se han ajustado a uno de los dos modelos más extendidos: el de la OCDE y el de las Naciones Unidas. Ambos tienen connotaciones diferentes para los países exportadores e importadores de capital; el primero se basa en el principio de residencia mientras que el segundo aboga por el de la fuente.

Si no existen acuerdos entre el país inversor y el receptor pueden ocurrir toda clase de situaciones desde que la empresa pague el impuesto en los dos países, cuando el primero no toma en cuenta los impuestos pagados en el segundo, o que no los pague en ninguno de ellos si el primero no grava los beneficios obtenidos en el extranjero y el segundo concede exención temporal o indefinida (Tax holiday).

⁸

Tanzi, V. "Taxation in an Integrating World". 1994. The Brookings Institutions. Washington DC

Desde luego existen variantes intermedias que permiten a ambas partes establecer acuerdos mediante los cuales un país puede beneficiarse de las ventajas de la inversión sin renunciar totalmente a los ingresos derivados del impuesto sobre las ganancias obtenidas en su territorio. La exoneración temporal de impuestos o "tax holidays" que libera al inversor del pago de impuestos por los beneficios obtenidos durante un período de tiempo determinado es, probablemente, la menos conveniente de las opciones. El reconocimiento por el país inversor de un crédito fiscal por los impuestos pagados por la empresa en el país de la inversión o la deducción de tales impuestos de la base imponible en el país inversor son buenas alternativas para los países en desarrollo; en estos supuestos, el nivel de gravamen debería situarse ligeramente por debajo del gravamen promedio en los países desarrollados de donde provienen las inversiones.

Pero eso no soluciona el riesgo de que los capitales nacionales emigren a países con menores tipos de gravamen. Como señala Harberger, la integración de los impuestos a la renta de las sociedades y de las personas físicas parece ser una buena medida para no desalentar la inversión nacional por motivos fiscales. Si la integración es plena y los tipos marginales en el impuesto a las empresas y a las personas naturales son iguales, el impuesto pagado por las empresas es un crédito que los socios se pueden deducir al hacer su declaración personal sobre la renta. Un efecto similar se consigue excluyendo de la renta personal los dividendos pagados por empresas nacionales.

Los incentivos fiscales

Los incentivos fiscales son un aspecto complementario en la revisión del impuesto sobre la renta. Asumiendo que la integración hemisférica no producirá desequilibrios fiscales insalvables en la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe y que, en todo caso, dispondrán de tiempo suficiente para hacer los ajustes necesarios, la preocupación se desplaza en la capacidad de cada región y cada país para atraer los capitales que permitan un mayor crecimiento económico y, sobre todo, que éste sea sostenible.

Desde hace tiempo tanto los países del Caribe como los Centroamérica tratan de atraer inversiones utilizando, entre otras medidas, la exención total o parcial de impuestos; esta política se ha canalizado principalmente hacia las llamadas zonas francas o zonas libres en las que se elaboran

productos para la exportación. Los estudios realizados sobre los resultados de esta política manifiestan notables diferencias entre países de cualquier área del mundo y, entre otras conclusiones, permiten afirmar que los incentivos fiscales no son el principal determinante de la localización de las inversiones; otros factores, como el entorno industrial y el acceso a mercados, tienen mayor importancia a la hora de tomar decisiones. Los inversores preferirían que las normas que regulan los impuestos sean claras y las tarifas estables. Con todo, resulta muy difícil convencer a los países de que no compitan entre ellos a la hora de ofrecer exenciones fiscales.⁹

Generalmente las normas tributarias de los países exportadores de capital, de acuerdo con el principio de residencia, gravan los beneficios obtenidos por sus empresas incluídos los de sus filiales en el extranjero; pero puede ocurrir que, por existir acuerdos bilaterales o porque las normas tributarias así lo establezcan, se acepten como crédito deducible los impuestos ya pagados en el extranjero. En este caso, cuando el país receptor rebaja sus tarifas por debajo de las del país inversor o concede exenciones no beneficia, con ello, a la empresa inversora y, además, estaría transfiriendo sus impuestos al gobierno del país de origen del capital. Para evitar esto, como ya hemos visto, muchos países han suscrito acuerdos bilaterales por los que el inversor reconoce como crédito fiscal los impuestos pagados o eximidos en el receptor.

La armonización debería apuntar a estas áreas de la tributación con el fin de permitir que todas las partes implicadas obtengan una parte de los beneficios en juego y evitar una competencia "a la baja" de los tipos de gravamen. También desde el punto de vista de la eficiencia, la armonización puede contribuir a que las decisiones de inversión se hagan en función de la rentabilidad sin tener en cuenta los impuestos.

Por último, la armonización de los incentivos fiscales debería tener en cuenta criterios tales como: i) fomentar una mayor integración del capital extranjero con la economía nacional y utilizar este criterio para graduar los incentivos procurando que el beneficio recibido sea más permanente, maximizando el efecto multiplicador de la inversión; ii) respetar las concesiones vigentes y utilizar, en los futuros acuerdos, tarifas reducidas o rebajas aplicables a partir del momento de la instalación en lugar de conceder exenciones totales, durante un tiempo, para aplicar más tarde la tarifa general.

⁹ Honduras y Jamaica han estado ofreciendo exenciones "a perpetuidad" en los impuestos a la renta, sociedades y ventas; además de las exenciones arancelarias.

La experiencia demuestra que, en la mayoría de los casos, se encuentran argumentos para que la norma o tarifa general no se aplique nunca.

Conclusiones

Con el fin de profundizar la integración económica subregional, en Centroamérica y en el Caribe, y como un paso importante en el proceso de integración en el ALCA, podríamos decir que las **Aeconomías más pequeñas** deberían considerar la conveniencia de armonizar las siguientes áreas tributarias:

- ! Eliminar los derechos arancelarios y las restricciones cuantitativas que todavía existen entre los países miembros;
- ! Extender el arancel externo común a la totalidad de los productos importados;
- ! Establecer un impuesto general al consumo (en los países en que no exista) y armonizar la base imponible y el régimen de exenciones del IVA en los países que lo estén aplicando;
- ! Armonizar la imposición al consumo específico en cuanto a las categorías de bienes gravados, limitándolas a un número reducido y establecer rangos mínimos y máximos en las tarifas aplicables;
- ! Simplificar la estructura del impuesto a la renta de las personas físicas y buscar formas de progresividad que no se basen solamente en el uso de múltiples tipos impositivos;
- ! Suscribir acuerdos para el tratamiento fiscal de los beneficios derivados de la inversión extranjera directa;
- ! Armonizar el régimen de incentivos fiscales y utilizar criterios dirigidos a la estabilidad de las inversiones y de la integración del capital extranjero en la economía nacional;
- ! Mejorar la administración tributaria con el fin de aumentar la recaudación de los impuestos existentes y promover activamente el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

Tal como ha recomendado el Grupo de Trabajo sobre **APequeñas Economías** del ALCA, la implantación de la mayoría de estas medidas armonizadoras tendrá que ser apoyada a través de programas de asistencia técnica de otros países miembros y/o de organismos internacionales. La falta del acuerdo político necesario para ponerlas en práctica puede poner en dificultades muy serias a los

países del Caribe y de Centroamérica con motivo de la puesta en vigor del Area de Libre Comercio de las Américas.