

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



**REGÍMENES TRIBUTARIOS ESPECIALES EN LA REGIÓN MERCOSUR:
IMPLICANCIAS DE POLÍTICAS TRIBUTARIAS Y DE COMERCIO
PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

**PETER D. BYRNE
UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN**

JUNIO 2003

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

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

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

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

La globalización de la economía también tiene implicancias importantes en el debate de incentivos tributarios. Dos acontecimientos trascendentes deben ser considerados. Primero, los países de la región se han sometido al concepto de libre comercio en las Américas (identificado en adelante con la abreviación “ALCA,” “Área de Libre Comercio de las Américas”). Segundo, los miembros de Mercosur se han convertido en miembros del Acuerdo General de Comercio y Tarifas (“GATT”) y la Organización Mundial de Comercio (“OMC”). La gama de incentivos tributarios que se ofrecen en la

región presenta varios potenciales problemas en el contexto de comercio internacional. Por tanto, es necesario investigar la definición de “subvención” de GATT/ OMC.¹

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

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

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

I: Las Implicancias Tributarias del ALCA

a. General

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

Tanto el comercio como la inversión están regulados por el gobierno, y ambos presentan oportunidades de ingreso para el gobierno. El comercio está asociado con tarifas de

¹ Para una discusión de acuerdos de comercio sub-regionales y su tratamiento en zonas francas, ver Granados, “Zonas francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales.”

aduanas, y en casos raros, con tarifas de exportación. La inversión es gravada con el Impuesto a la Renta. Salvo que el comercio o la inversión estén exonerados de impuestos, más actividad representa más ingresos para el gobierno. Pero los dos son muy diferentes en otros aspectos: aumento de las exportaciones representa divisas y salud económica; las importaciones benefician a los consumidores e importadores de bienes de capital, pero representa una pérdida de divisas y puede representar una amenaza a la industria nacional.

Como resultado, los países con frecuencia ven la liberalización del comercio como el precio a pagar por tener acceso a otros mercados, y admiten el acceso al mercado como parte del paquete. Ninguna reciprocidad parecida se requiere en el caso de la inversión extranjera. La inversión extranjera es buscada activamente por la mayoría de los países, desarrollados y en vías de desarrollo, y no es esencial negociar con otros gobiernos.²

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

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

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

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

² Ver "Foreign Direct Investment: Overview and Current Status" (2002) by Martin B. Tittle y Reuven S. Avi-Yonah para una discusión general de inversiones extranjeras directas.

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

El nexo entre los dos campos es claro. Aún así, el comercio y la inversión son tratados de modo separado. De hecho, los que formulan las políticas tributarias históricamente han protegido agresivamente el área del impuesto internacional de usurpación por acuerdos de comercio. Lo siguiente pretende desarrollar como los países de la región pueden aprovechar de este nexo en el contexto de libre comercio.

b. Armonización

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

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

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

En el presente hay muy poca coordinación formal entre los países de América Latina en cuanto a política tributaria. Es por ello que encontramos una variedad de sistemas tributarios, a pesar de historias legales comunes. Sin embargo, se observa una convergencia entre los sistemas tributarios de la región.³ Esto posiblemente se deba al deseo de ser competitivos y al hecho que con frecuencia reciben consejo de las mismas entidades.⁴

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

A nivel internacional, la uniformidad o la aproximación a la uniformidad solo puede ser alcanzada con la armonización. Sin embargo, la armonización de leyes involucra necesariamente limitaciones de soberanía. Los países que ingresan a un acuerdo de libre comercio ya están renunciando en alguna medida a su soberanía, y la pregunta es cuán lejos están dispuestos a llegar. Un área en la que la Unión Europea ha tenido éxito en alcanzar un grado de concertación es el área del Impuesto de Valor Agregado.

Pero en la misma Unión Europea, el tema de concertar el sistema de Impuesto a la Renta y tasas ha resultado ser mucho más difícil. Parte del problema, sin duda, ha sido que los miembros de la Unión Europea llegaron a ese acuerdo en el entendimiento que el IVA sería concertado, con exportaciones calificadas cero (i.e., un sistema basado en destino) hasta que una regla basada en el origen fuera adoptada colectivamente. Pero el Impuesto a la Renta parece ser más sensible, quizás por la naturaleza progresiva del Impuesto a la Renta involucra necesariamente decisiones en cuanto al rol del estado y la financiación de las actividades del estado, a las cuales los países miembros son reacios a renunciar su soberanía a una entidad supra-nacional.

Una opción para los países de América Latina a considerar, que respetaría la soberanía pero se acercaría a la concertación, sería la adopción de un Código Modelo de Inversiones, que incluiría leyes tributarias que los miembros de Mercosur estarían libres

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

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

de adoptar en su totalidad o en parte. Dicho Código Modelo podría ser redactado por expertos que están familiarizados tanto con los intereses de los inversionistas extranjeros como con la necesidad de rentas de los gobiernos.

Otro tipo de armonización que se puede hacer a nivel nacional es acomodar la legislación interna para combinarla mejor con las normas internacionales. En Brasil y Argentina, hay una serie de impuestos que son desconocidos en los países exportadores de capital. Estos impuestos son anti-técnicos, y no se puede acreditarlos en el país de residencia (y por tanto tienen un costo real más alto al inversionista). Ajustar sus sistemas de acuerdo con las normas internacionales sería positivo para los inversionistas y también para la política tributaria de los dos países.

Eliminar los impuestos anti-técnicos debería ser acompañado por unas reformas obvias. No todos son asuntos técnicos, al contrario, varios son administrativos. Unos pasos importantes serían: reducir de las sanciones para los contribuyentes que han cometido infracciones tributarias, por lo menos en situaciones donde se comete la infracción sin mala fé; eliminar las amnistías; permitir a la administración tributaria hacer compromisos con contribuyentes cuando hay dudas legales razonables; y establecer un proceso eficiente de consultas técnicas.

c. Convenios Tributarios

Convenios Internacionales para Evitar la Doble Tributación (en adelante, “convenios tributarios”) han sido parte del panorama económico internacional por cerca de un siglo. El movimiento hacia libre comercio es mucho mas reciente. Es interesante, entonces, que aún se vean como innecesarios, y hasta desfavorables, por un número significativo de países, especialmente en América Latina. La relación entre libre comercio y convenios tributarios amerita mayor discusión.

Antes de discutir los convenios tributarios, es importante desarrollar el concepto de “doble tributación” porque su sentido varía de un país a otro. Mientras todos los países desean eliminar la “doble tributación,” hay diferencias en lo que constituye la “doble tributación.” Por ejemplo, Estados Unidos no se preocupa por la doble tributación que ocurre cuando se gravan los dividendos pagados de la utilidad previamente gravada. Muchos países de América Latina, por contraste, gravarán los dividendos recibidos de subsidiarias que operan en otros países sin considerar el impuesto ya pagado en el país de fuente, algo que los Estados Unidos no hace. En el caso de los convenios, la “doble tributación” significa la “doble tributación internacional,” es decir, la doble tributación que puede ocurrir cuando un país no reconoce el impuesto pagado en el otro.

También es necesario entender que los términos de los convenios tributarios son recíprocos, y se espera que el efecto tributario de los convenios sea recíproco en la medida que el flujo de inversiones sea recíproco. Países con niveles similares de desarrollo tendrán un flujo recíproco. Así no es sorprendente que los países desarrollados casi no tienen dificultad en llegar a un acuerdo sobre convenios tributarios. Ni es sorprendente que dos países en vía de desarrollo lleguen a un acuerdo, pero el nivel de

actividad comercial entre los dos países puede no ser suficiente como para que tengan interés en crear un convenio. Pero negociaciones entre países desarrollados y países en vía de desarrollo con frecuencia fracasan a causa del efecto no-recíproco de los términos recíprocos de los convenios.

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

Los países desarrollados son generalmente firmes en su decisión de gravar los ingresos en el país de residencia. Esos países quieren que sus compañías inviertan en el extranjero cuando es mas eficiente hacerlo; sin embargo, los gobiernos de los países desarrollados también ven esa inversión extranjera como una exportación de capital que podría ser invertida en el país de residencia de esas compañías. Esta insistencia de gravar en el país de residencia no debilita el hecho que los países desarrollados nunca han cuestionado el derecho primario del país de fuente a gravar los ingresos. Esto nos lleva al problema práctico: los países en vía de desarrollo quieren gravar sin límite en el país de fuente, mientras que los países desarrollados (exportadores de capital) consideran que una reducción de la tributación en la fuente es justificada. Se debe notar, sin embargo, que los países desarrollados generalmente buscan la eliminación de tributos en la fuente solo por razones técnicas o prácticas, y no porque dudan el derecho primario de tributación en la fuente.⁵

Un convenio trata de fomentar el comercio y inversión internacional. Pero no es suficiente decir que la meta es solo eliminar la doble tributación y restringir la tributación en la fuente. Es mucho mas complejo.

d. Características Generales de Convenios

Unos principios generales deben ser comprendidos antes de pasar a los términos de los convenios. Primero, un convenio modifica la ley interna de un país; si no lo modificara, no tendría sentido. El mecanismo utilizado para asegurar que el convenio es válido varía de un país a otro. Segundo, un convenio no puede establecer un impuesto. Esto se derive del principio general que un convenio solo puede beneficiar a un contribuyente. Donde un convenio tiene el efecto de aumentar la carga tributaria de una persona, la persona tiene el derecho de aplicar la ley interna en lugar del convenio.

Hay que enfatizar al principio también lo que un convenio no es. Un convenio no restringe la política tributaria interna de un país (excepto que los impuestos internos no pueden discriminar contra inversionistas extranjeros). Por tanto, un convenio no restringe la tasa de impuesto a la renta sobre empresas o individuos residentes; no

⁵ A veces el conflicto surge de definiciones distintas de “fuente.”

restringe la manera de calcular tales impuestos; no restringe los impuestos estatales o locales; y no restringe otros impuestos (como impuesto al valor agregado, aduanas, o impuesto al consumo específico). Los convenios si tienen importancia, pero se limita a los temas tributarios que afectan principalmente a los inversionistas internacionales, tanto los extranjeros que invierten en América Latina, y los latinoamericanos que invierten en el extranjero.

A continuación hay un resumen de temas importantes de los convenios.

1) Establecimiento permanente/ Actividades empresariales/ Transporte

No cabe duda que el artículo de establecimiento permanente es entre los mas importantes del convenio modelo de la OCDE. El artículo dicta que un país no puede gravar una empresa del otro país si no tiene un “establecimiento permanente” en el país. El artículo explica que un establecimiento permanente es “un lugar fijo donde se realiza actividad empresarial,” pero normalmente el debate se enfoca en las listas de actividades que expresamente constituyen o no constituyen un establecimiento permanente. Las actividades que sí constituyen un establecimiento permanente incluyen un sucursal, una oficina, una fabrica, un taller, un almacen, una mina, etc. Por otro lado, se entiende que un lugar fijo no constituye un establecimiento permanente si el uso es para reparto, depósito, exposición, compras, investigación, etc. Hay reglas para asegurar que no se puede escapar tributación por uso de agentes si el agente no es independiente de verdad.

En muchos casos, el artículo de establecimiento permanente no cambia la ley interna mucho porque varios países exoneran un nivel mínimo de actividad bajo su ley interna.⁶ Su importancia se derive del hecho que los convenios forman una especie de norma común internacional. Como hay un rango limitado de artículos, los inversionistas sienten cómodos que, si hay convenio, saben lo que pueden hacer sin preocuparse de impuestos. Si no hay convenio, hay que investigar el tema. Esta preocupación puede estorbar los primeros pasos a una inversión.

El artículo de actividades empresariales funciona junto con el concepto de establecimiento permanente. Ese artículo explica que, si no hay establecimiento permanente, el país no puede imponer impuesto a la renta. Si hay establecimiento permanente, el artículo de actividades empresariales asegura que la empresa recibe el mismo tratamiento como empresas domésticas. Tales establecimientos quedarían con el impuesto a la renta normal, con derecho a las mismas deducciones concedidas a contribuyentes nacionales.

Otro artículo se preocupa de industrias específicas (transporte aerea o marítima, o los contenedores) donde la regla general no aplica. El tratamiento especial derive del hecho que tales empresas son internacionales por su naturaleza, y que el efecto es recíproco en la mayoría de casos.

⁶ Ofrecen esta exoneración para fomentar comercio y porque es difícil controlar tales contribuyentes. No obstante, los países de América Latina en su ley interna generalmente no permiten ni un mínimo de actividad sin imponerlo.

2) Servicios (dependientes y independientes)

El mismo concepto opera para facilitar el movimiento de individuos por eliminar preocupaciones tributarias. Hay artículos específicos que tratan servicios dependientes e independientes.⁷ En los dos casos, un residente de un país contratante puede ser gravado en el otro si el individuo está en tal país mas que 183 días del año. En el caso de servicios dependientes, hay reglas específicas para circunstancias como si el patron es residente de otro país contratante, o si el empleado es accionista de la empresa. Para los servicios independientes, la regla es paralela con el concepto de establecimiento permanente, es decir, si hay un lugar fijo en el otro país, normalmente tal país tiene derecho de gravar este individuo, pero tiene que concederle el derecho de deducir sus gastos.

Se ve una diferencia importante entre estas reglas y el concepto territorial. Con un sistema territorial, cien por ciento de la renta derivada de un país está gravada en tal país- no importa el hecho que tal individuo puede haber pasado solo una semana, o un día, en tal país. Hay que reconocer que preocupaciones tributarias pueden estorbar las actividades de tales personas. Es importante reconocer que muchas personas simplemente no cumplen con la obligación de pagar impuesto en el país donde ha prestado servicios.

Otros artículos ofrecen tratamiento especial si los artículos anteriores producen resultados no deseados. Por ejemplo, un músico o deportista puede ganar muchísimo dinero dentro de poco tiempo. Los convenios reconocen que, en este caso, el país de fuente debería tener derecho de gravar esta renta. Un artículo específico explica que un país si puede gravar a estas personas, no obstante que quedarían exoneradas bajo el artículo de servicios independientes. El mismo principio está incluido en unos convenios para el caso de directores de empresas. Por otro lado, otros artículos ofrecen una exoneración aun mas amplio en caso de categorías específicas de maestros, estudiantes, empleados del estado, etc. En estos casos no se habla de mucho dinero, y los países estan de acuerdo que deberían hacer todo posible para facilitar este tipo de intercambio.

Evidentemente, estas reglas representan un sacrificio para los países de Mercosur, dado que tienen definiciones muy amplias de fuente en el tema de servicios. Este concepto de fuente no combina con la norma internacional, que considera estrictamente donde se realiza el servicio. Actualmente, hay mucha posibilidad de doble tributación debido a este conflicto. Hay que analizar si no sería mejor sacrificar algo de recaudaciones para arreglar esta situación a través de un convenio tributario.

3) Tasas de retención/ dividendos; intereses y regalías

Estos artículos historicamente eran muy controvertidos durante las negociaciones entre países desarrollados y los países en via de desarrollo. En términos generales, los países en

⁷ El nuevo modelo de la OCDE elimina el artículo de Servicios Independientes, con el tratamiento de tales individuos comprendido en otros artículos. Pero la gran mayoría de convenios todavía tienen este artículo.

via de desarrollo tenían tasas de retención elevadas (hasta 40 o 50%), y tales tasas se aplicaban a la cantidad bruta de dividendos, intereses y regalías. Los países en via de desarrollo tenían miedo que reducir la tasa podría transferir recaudaciones a los países desarrollados. Los países desarrollados respondieron que el beneficio sería para los inversionistas extranjeros, porque una tasa reducida sobre la renta bruta significa una gran carga tributaria.⁸ La verdad es una mezcla: como la situación tributaria de empresas varía, una reducción de tasas a veces sería un beneficio para la empresa, y en unos casos sería una transferencia de recaudaciones al país de residencia.

Los países de la OCDE normalmente negocian convenios con tasas de retención bajas. En el caso de dividendos, casi siempre es 5% para accionistas que tienen mas de 10% de las acciones de la empresa y 15% para otros; entre 0 y 10% para intereses, y entre 0 y 15% para regalías. También es común tener tasas múltiples para categorías de intereses y regalías. Por ejemplo, muchos países reconocen que un banco no puede hacer un préstamo si sufre una tasa de retención de 5% o mas, pero un préstamo entre una subsidiaria y su casa matriz debe tener una tasa más alta. De igual manera, normalmente los países en vía de desarrollo aceptan que regalías relacionadas con libros técnicos deben tener una tasa reducida, pero no aceptan una tasa baja cuando se trata de una película de Sylvester Stallone.

Los países de Mercosur han eliminado sus tasas de retención sobre dividendos, y han reducido sus tasas de retención sobre intereses bajo ciertas circunstancias, y parece que muchos préstamos califican para la tasa reducida. Esta política también es común- la mayoría de países no quiere que los impuestos estorben el flujo internacional de capital y préstamos.⁹ Es decir, reducir las tasas de retención, por lo menos sobre unas categorías de préstamo, tampoco significa un gran sacrificio para los países de Mercosur.

Las regalías podrían continuar como problema. Los países de Mercosur todavía mantienen tasas altas sobre regalías. Afortunadamente, los países desarrollados aprecian la dificultad en este tema, y no insisten tanto si el país en via de desarrollo acepta tasas bajas con respecto a dividendos, y unas categorías de intereses y regalías.

Las tasas operan junto con otro artículo, de “Empresas Relacionadas.” Este artículo reserva a las administraciones tributarias el derecho de ajustar los pagos entre partes relacionadas para reflejar lo que partes no relacionadas habrían pagado. Por ejemplo, es posible que una subsidiaria pague a su casa matriz una regalía mayor a lo que pagaría si no fuera su casa matriz, con el fin de deducir el gasto y pagar una tasa de retención reducida. Este artículo asegura que la administración puede corregir este mecanismo.

Finalmente, hay que reconocer que un convenio restringe la política tributaria de un país. Por ejemplo, es cierto que reducir la tasa de retención sobre dividendos no significa un sacrificio actualmente, pero en el futuro es posible que un país pondría tasa alta de nuevo. Por otro lado, hay que reconocer que los inversionistas buscan estabilidad, y el

⁸ Cuando inversionistas calculan su impuesto en su país de residencia, una tasa de 5% sobre la renta bruta puede ser mayor que una tasa de 35% sobre renta neta- todo depende de los gastos.

⁹ Los Estados Unidos exonera la mayoría de intereses pagados a los no residentes.

compromiso de no subir las tasas es un componente importante del efecto de los convenios. Y siempre es posible terminar el convenio si realmente causa problemas.¹⁰

4) Ganancias de Capital

Cuando una persona no residente realiza una ganancia de capital, los convenios normalmente exoneran tal ganancia para el país de residencia (pero unos convenios permiten al país de fuente gravar tal ganancia si la venta representa un porcentaje importante de las acciones de la empresa). Obviamente, los países con sistema territorial opinan que tal ganancia pertenece al país de fuente, y cuando se considera los flujos de inversión, esta regla podría perjudicar a los países en vía de desarrollo.

Sin embargo, muchos países de América Latina exoneran las ganancias de capital unilateralmente. Esta regla tiene dos raíces. Primero, refleja una política económica a favor del movimiento de capital. Es reconocido que el impuesto sobre ganancias de capital estorban los cambios de inversión. Segundo, este impuesto es fácil de eludir. Muchos inversionistas canalizan su inversión por una subsidiaria en un paraíso fiscal (como Islas Caimán o Panamá, pero a veces por países como Holanda o Gran Bretaña). Si hay impuesto sobre ganancias en el país de fuente, sencillamente venden las acciones de la subsidiaria, donde no hay impuesto. Es decir, exonerar tales ventas, unilateralmente o por convenio, no significa un sacrificio importante de recaudaciones.

5) Principios generales (evitar la doble tributación, procedimiento amistoso y la no-discriminación)

Hay dos artículos que reciben poca atención pero son muy importantes- las garantías de evitar la doble tributación, procedimiento amistoso y la no-discriminación. Cuando los países se comprometen a evitar la doble tributación, un inversionista recibe una garantía que no existe cuando no hay convenio. Si se considera esta garantía con los artículos de empresas relacionadas (que discute los precios entre tales empresas) y procedimiento amistoso (que autoriza comunicación entre administraciones tributarias para resolver problemas), un inversionista está protegido del riesgo serio que un país va a ajustar su renta, y el otro país no reconoce el cambio. Bajo estas circunstancias, la doble tributación puede ocurrir si no hay convenio.

La no discriminación también tranquiliza a los inversionistas. Combinado con el artículo de procedimiento amistoso, el inversionista tiene una garantía que, después de una inversión, un país no va a cambiar su política de manera que los extranjeros paguen más impuestos que los residentes. El conjunto de estos artículos y otros ofrece al inversionista una confianza, y una estabilidad. Los convenios obviamente ofrecen beneficios específicos y concretos, pero los inversionistas enfatizan la importancia de los principios que les ofrecen estabilidad y confianza.

6) La administración tributaria

¹⁰ El hecho que muy pocos países terminan sus convenios indica que los compromisos no son muy onerosos.

No cabe duda que el intercambio de información tributaria ayuda derrotar a la evasión y elusión tributaria. Este hecho amenaza a unos ciudadanos de los países de Mercosur con inversiones en los países que buscan convenios con la región.¹¹ Igualmente, los convenios presentan una oportunidad a las administraciones tributarias. Como se describe arriba, el procedimiento amistoso (cooperación entre las administraciones tributarias) ayuda con el control de los precios de transferencia. Pero los convenios normalmente ofrecen cuatro maneras de colaborar con la administración tributaria del otro país. Si no hay convenio, sería un delito compartir información tributaria con funcionarios de otro país.¹²

Primero, las administraciones pueden arreglar un sistema de intercambio “automático,” donde los países pasan información tributaria que recaudan como parte de sus actividades rutinarias. Un ejemplo sería que un país manda una lista de residentes del otro país que recibieron dividendos del primer país.

Segundo es la “pedida específica.” Si una administración necesita información de la otra que no puede obtener por otro camino, puede pedir la información de la otra. La administración que recibe la pedida tiene que buscar la información con todas las medidas que tiene. Esta medida es tal vez más importante. Sería típico que Brasil, por ejemplo, necesita información de otro país- para verificar una cuenta bancaria, el valor de un terreno, o cualquier tipo de información que no se provee bajo el sistema de intercambio automático. La administración tributaria del otro país tiene que usar los poderes que tiene para obtener y mandar la información pedida. Hay condiciones. Por ejemplo, la pedida tiene que ser específico- la administración tributaria no podría pedir información bancaria de Juan Gomez- tendrían que especificar tres o cuatro bancos donde el contribuyente tal vez tiene una cuenta. También, la administración que pide la información tiene que tener un interés tributario. No puede pedir información que corresponde a una investigación no tributaria.

Tercero es el intercambio voluntario. Si la administración de un país, en el transcurso de sus actividades, descubre algo que puede interesar a la administración del otro país, el convenio autoriza la entrega de esta información. Obviamente no hay obligación, pero compartir información voluntariamente aumenta la probabilidad que la otra administración va a colaborar reciprocamente.

Cuarto, el convenio autoriza las investigaciones y auditorías conjuntas. Muchas veces es más eficiente estudiar los asuntos internacionales de un contribuyente como equipo. Las preguntas relacionadas con precios de transferencia, desplazamiento de personal, y varias otras son comunes, y muchas veces facilita el proceso para el contribuyente.

¹¹ Hay unos casos donde los ciudadanos ricos de un país se ponen en contra de los convenios porque tienen miedo que su administración tributaria va a descubrir sus actividades en el extranjero.

¹² Los funcionarios del otro país tienen que mantener la información compartida como secreto; ni pueden divulgarla a funcionarios no tributarios.

Estas cuatro medidas, que la administración tributaria no tiene sin convenio, fortalecen la lucha contra la evasión.

e. Conexión entre ALCA y los Convenios

El componente de comercio debe ser analizado, ya que ilustra la conexión entre ALCA y los convenios para evitar la doble tributación.¹³ En términos legales, no hay conexión formal. El número de convenios para evitar la doble tributación en el mundo fácilmente supera el número de convenios de libre comercio. Y, en terminos generales, los convenios de libre comercio representan una relación mucho mas profunda entre dos países, así que es natural que tal convenio viene después de tener un convenio tributario. Pero este orden no es necesario, y hay unos pocos casos donde se ha establecido libre comercio sin tener un convenio tributario.

Entonces, vale la pena analizar los convenios tributarios como mecanismo para atraer inversión dentro del contexto de la zona de libre comercio que podría ser ALCA. Como se ha mencionado, la inversión depende del tamaño del mercado, y la expansión del mercado “interno” de un país a través de un acuerdo de comercio tiene el potencial de mayor inversión.¹⁴ ALCA crearía un mercado mucho mayor que el mercado de Mercosur. La cuestión, entonces es si los países de America Latina están preparados a explotar las oportunidades de atraer inversión en ausencia de un convenio tributario con los Estados Unidos.

Al momento, se podría decir que los países de Mercosur no están preparados. Como se ha expresado arriba, los sistemas tributarios de la región no combinan con las normas internacionales. La negociación de convenios con los Estados Unidos no solucionaría todos los problemas, pero sería un paso importante.

¹³ Por muchos años había la percepción que, en el caso de los Estados Unidos, un convenio tributario debía venir antes que el libre comercio, como ocurrió en el caso de México. Después de todo, los Estados Unidos tiene convenios tributarios con más de setenta países, y libre comercio con solo unos pocos. Pero el caso reciente de Chile sugiere que un convenio tributario no necesita anteceder al libre comercio.

¹⁴ Entendiendo, por supuesto que muchos otros factores afectan la decisión de invertir.

f. Política Tributaria y Zonas Francas

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

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

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

La situación se complica en situaciones cuando el residente es una corporación que opera en otros países a través de entidades legales separadas (“subsidiarias”). La regla general requiere que las rentas generadas por esas subsidiarias sean gravadas en el país de residencia como si hubieran sido ganadas por la casa matriz, pero no hasta que los ingresos hayan sido distribuidos a la casa matriz.¹⁵ Esta reducción del impuesto del país de residencia es con más frecuencia obtenido a través del sistema “crédito por impuesto pagado en el extranjero,” donde el impuesto extranjero pagado reduce la obligación tributaria del país de residencia dólar a dólar.

En un caso simple, las rentas de una subsidiaria en una zona franca serían gravados en el país de residencia cuando son distribuidos, y la casa matriz cargaría con todo el peso del impuesto del país de residencia, porque no se pagó ningún impuesto extranjero que podría reducir ese impuesto -- ningún impuesto extranjero pagado resulta en ningún crédito. Esto elimina efectivamente los beneficios de la zona franca. Sin embargo, como mencionamos arriba, este impuesto no es pagado hasta que los ingresos sean distribuidos a la casa matriz. Con frecuencia la casa matriz ordenará a la subsidiaria no distribuir los ingresos por cinco o diez años, a veces más. Los ingresos por consiguiente no son gravados en el país de residencia por muchos años, creando así un beneficio significativo para la compañía. Este beneficio se llama “aplazamiento.”¹⁶

¹⁵ Hay un gran rango de reglas que rigen cuando la casa matriz tiene que reconocer la renta percibida por sus subsidiarias, lo que se considera renta de fuente extranjera, y el método para eliminar la doble tributación.

¹⁶ Muchas veces se usa el término “diferimiento,” pero la OMC usa el término “aplazamiento.”

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

Las preocupaciones de los gobiernos son muy diferentes. Considerando primero a los países que ofrecen incentivos, hay la presión política de crear empleo o ayudar a las regiones pobres del país sin gastar las rentas públicas. Una zona franca proporciona la ilusión de un beneficio sin gasto fiscal. Pero la realidad es muy diferente. Aún en países donde las zonas francas son consideradas un éxito, la pérdida de rentas públicas puede ser inmensa. Controlar los abusos de las zonas requiere una atención desproporcionada de la administración tributaria.

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

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

g. Análisis: Armonización, Convenios Tributarios e Incentivos Tributarios

A pesar de no ser el tipo ni grado de armonización discutida anteriormente, debemos reconocer que los convenios tributarios claramente proveen armonización de los temas relacionados con la inversión extranjera. Esto es cierto tanto para los inversionistas como para los gobiernos. Para el gobierno, hay intercambio de información y la posibilidad de trabajar con otra administración tributaria para controlar a los contribuyentes con

operaciones en ambos países. Desde la perspectiva del inversionista, hay la garantía de eliminación de doble tributación internacional, existe la promesa que las administraciones tributarias trabajarán juntos para resolver los problemas del inversionista, ciertos impuestos en la fuente son limitados, etc. Y los convenios tributarios siguen un patrón que los asesores tributarios del inversionista reconocen. Esto facilita la tarea de los analistas en el país de residencia del inversionista en su análisis de una potencial inversión.

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

En resumen, la verdadera armonización regional de los sistemas del Impuesto a la Renta ocurrirá solo en el largo plazo, si es que ocurre. Sin embargo un nivel útil de armonización de los sistemas de Impuesto a la Renta ya está disponible en la modalidad de convenios tributarios. Sería prudente que todos los países revisaran su política de convenios tributarios, tanto dentro como fuera de Mercosur, para determinar si nuevos y modernos convenios tributarios serían aconsejables.

Las zonas de libre comercio evidentemente plantean problemas al concepto de la armonización. De hecho, una zona libre de impuestos desorganiza el tratamiento consistente *dentro de un país*, antes de considerar a los socios comerciales. Dentro de un bloque de comercio, dichas zonas crean el potencial para problemas. Mientras todos los miembros del bloque esperan aumentar las inversiones con el establecimiento de un mercado mas grande, es razonable esperar que la competencia por las inversiones sea justa. Así como una zona de libre comercio distorsiona la decisión natural de localización de una inversión dentro de un país (dichas zonas son diseñadas para distorsionar esas decisiones-sino, no habría razón para su existencia) y potencialmente distorsionará la decisión a nivel internacional. Esta es la razón por la que los bloques comerciales con frecuencia impiden o limitan los incentivos tributarios.¹⁷ Si se permiten zonas francas dentro de una zona de libre comercio, pueden llevar a competencias y represalias.

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

¹⁷ Ver Granados, J.

atraída—desde un lugar distinto. Se debe notar que muy pocos países ofrecen “tax sparing” actualmente.

En lo relativo a ALCA, los Estados Unidos nunca ha utilizado convenios tributarios para colaborar con los programas de promoción de inversiones de otros países. De hecho, la ley interna de Estados Unidos tiende a debilitar los incentivos tributarios a través del sistema de tributación de fuente mundial y regímenes anti-aplazamiento. Sin embargo, el aplazamiento todavía está disponible en muchas situaciones, y un incentivo tributario puede ser atractivo a un inversionista estadounidense.

Los detalles de las reglas estadounidenses sobre el crédito por impuesto pagado en el extranjero y anti-aplazamiento están más allá del alcance de este trabajo, pero el punto importante es que los Estados Unidos se remite a sus leyes internas en estos asuntos. Los convenios son vistos como inapropiados para estos temas. Pero también es razonable concluir que los Estados Unidos y varios otros países están menos inclinados a negociar un convenio con un país que tiene zonas francas significativas. Los Estados Unidos, por ejemplo, considera innecesario tener un convenio tributario a no ser que las ganancias sean gravadas en el país fuente—sino no hay ninguna doble tributación que eliminar.

h. Consolidación; Reorganizaciones

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

En cuanto al primer punto, los países desarrollados generalmente consideran correcto mirar al grupo económico más que a la entidad legal para determinar los ingresos. La estructura legal es considerada menos importante que el grupo económico común; después de todo, hay muchas razones no tributarias (especialmente responsabilidad limitada) para elegir operar a través de varias corporaciones en vez de una sola entidad grande.¹⁸

¹⁸ Es interesante que los países de América Latina se resisten a la consolidación corporativa cuando hay propiedad común en vista de la voluntad de esos países a aceptar la renta de la corporación y sus accionistas como una sola- esto se refleja en la eliminación de la doble tributación que se encuentra en la mayoría de los países de América Latina. Curiosamente, los Estados Unidos a insistido en gravar a la corporación y a sus accionistas separadamente -- aunque esto está actualmente bajo revisión.

Es también práctica común el limitar la consolidación teniendo como base los límites nacionales, aunque hay excepciones. Por tanto, una compañía (aún la misma entidad legal) con operaciones en Buenos Aires y Montevideo, solo a una fracción de distancia comparada con el caso de California y Massachusetts, no podrá consolidar sus pérdidas ni en el Uruguay ni en Argentina, ya que están en países diferentes.

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

Otra área fundamental relacionada con lo anterior es el tratamiento tributario de las reorganizaciones. Los países de América Latina han reformado, a nivel nacional, sus reglas en cuanto a las reorganizaciones. Esto es importante para facilitar las necesidades de las compañías de operar en la entidad corporativa mas adecuada.¹⁹ Para el futuro, vale la pena considerar si los países que son miembros de un área de libre comercio deberían permitir la misma flexibilidad para permitir la reorganización de todas las compañías situadas en el área en los mismos términos que se ofrecen a dichas reorganizaciones a nivel nacional.

II. Incentivos Tributarios & la Organización Mundial del Comercio

a. Incentivos Tributarios que Constituyen Subvenciones

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

Definición de subvención

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

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

¹⁹ Evidentemente es necesario tomar medidas para evitar el abuso de arrastres de perdidas, por ejemplo, y otras técnicas de planificación.

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

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

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

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

o

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

y

b) con ello se otorgue un beneficio.

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

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

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

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

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

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

b. Subvenciones Específicas

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

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

Orientación mas específica se ofrece en el Anexo I del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias. Entre los subvenciones enumerados en el Anexo I están:

...

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

Estas medidas están relacionadas con el Impuesto a la Renta. Sin embargo, se debe tomar nota que todos los impuestos deben ser considerados. El relevo parcial o total de varios tipos de impuestos son el sello de las zonas francas.²⁰

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

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

...

En esencia, las reglas permiten la remisión de cantidades que se pueden atribuir razonablemente a exportaciones y artículos consumidos en la producción (desperdicios) relacionados con dichas exportaciones, pero no más. Las variaciones de los planes de remisión “simplificados” (i.e. porcentaje fijo del valor f.o.b. de las exportaciones no relacionada con los cargos pagados sobre ingresos importados) no son permitidos. También están prohibidas las reducciones de tarifas en los ingresos importados hasta un valor equivalente al total del artículo exportado. Esta categoría va a incluir a muchas exportaciones de zonas francas. Por contraste, un programa de remisión que reembolsa hasta la cantidad de cargas de importación verdaderamente representadas en un artículo exportado sería permitido.²¹ Una guía de los límites de los programas de descuentos se

²⁰ Para propósitos de este trabajo, “zonas francas” y “régimenes especiales” serán usados como términos genéricos para comprender régimenes especiales con beneficios tributarios a base de geografía, u otros régimenes especiales, reconociendo que la terminología que se usa para estos conceptos varía de un país a otro.

²¹ Ejemplos de “EXPORT POLICY AND THE OMC,” S. Laird, The Journal of International Trade and Economic Development 8:1 73-88.

encuentra en el Anexo II del Acuerdo SMC, junto con el criterio usado por las “autoridades de investigación.”

c. Subvenciones No-Recurribles

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

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

d. Subvenciones Recurribles

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

Efectos desfavorables

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

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

Países miembros son permitidos de mantener Subvenciones Recurribles, pero un socio comercial puede tomar medidas para contrarrestar cualquier daño sufrido.²² Parte V del Acuerdo SMC explica los procedimientos para esas medidas.

²² Una gran parte de lo que sigue es de “Costa Rica’s Free Zone System And The Law Of The World Trade Organisation” por Dr. Frieder Roessler (junio 2001).

Párrafo (a): Daños

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

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

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

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

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

Párrafo (b): Anulación o Menoscabo de Beneficios

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

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

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

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

En 1955 se decidió:

... una parte contratante que ha negociado una concesión de tarifas bajo el Artículo II puede considerarse que, para los propósitos del Artículo XXIII, tiene una razonable expectativa, salvo evidencia en contra, que el valor de la concesión no será anulado ni menoscabado por la introducción o aumento de un subsidio doméstico al producto en cuestión.²³

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

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

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

Párrafo (c): Perjuicio Grave /Contramedidas

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

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

- a) que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las importaciones de un producto similar de otro Miembro en el mercado del Miembro que concede la subvención;
- b) que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las exportaciones de un producto similar de otro Miembro al mercado de un tercer país;
- c) que la subvención tenga por efecto una significativa sub-valoración de precios del producto subvencionado en comparación con el precio de un producto similar de otro Miembro en

²³ BISD 3S/224.

el mismo mercado, o tenga un efecto significativo de contención de la subida de los precios, reducción de los precios o pérdida de ventas en el mismo mercado;

d) que la subvención tenga por efecto el aumento de la participación en el mercado mundial del Miembro que la otorga con respecto a un determinado producto primario o básico subvencionado en comparación con su participación media durante el período de tres años inmediatamente anterior; y que ese aumento haya seguido una tendencia constante durante un período en el que se hayan concedido subvenciones.

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

e. Remedios

El remedio apropiado para violaciones al Acuerdo SMC depende en la naturaleza de la violación. El sistema es a veces llamado “enfoque de semáforo,” reflejándolas tres categorías: subvención prohibida (rojo) , recurrible (ámbar) y no recurrible (verde).²⁴

Rojo/ Prohibidas

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

-

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

4.7 Si se llega a la conclusión de que la medida de que se trate es una subvención prohibida, el grupo especial recomendará que el Miembro que concede esa subvención la retire sin demora. A este respecto, el grupo especial especificará en su recomendación el plazo dentro del cual debe retirarse la medida.

4.8 Dentro de los 30 días siguientes a la presentación del informe del grupo especial a todos los Miembros, el informe será adoptado por el OSD, a menos que una de las partes en la diferencia notifique formalmente a éste su decisión de apelar o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe.

²⁴ Lo que sigue se encuentra en el sitio de web de la OMC, y en “Costa Rica’s Free Zone System And The Law Of The World Trade Organisation” por Dr. Frieder Roessler (junio 2001).

4.9 Cuando se apele contra el informe de un grupo especial, el Órgano de Apelación emitirá su decisión dentro de los 30 días siguientes a aquel en que la parte en la diferencia haya notificado formalmente su intención de apelar. Si el Órgano de Apelación considera que no puede rendir su informe en ese plazo, comunicará por escrito al OSD los motivos del retraso, indicando el plazo en el que estima que podrá presentarlo. En ningún caso la duración del procedimiento excederá de 60 días...

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

Ámbar/ Recurrible

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

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

En el caso que esos pasos no hayan sido tomados dentro de los seis meses desde la aceptación del reporte (normalmente un período de implementación de hasta 15 meses puede ser otorgado), el Miembro con la queja puede solicitar "contramedidas equivalentes al grado y naturaleza de los efectos adversos que existen."

En general, un país miembro puede utilizar tanto la opción de contramedidas incluidas en la Partes II y III del Acuerdo, y medidas compensatorias de acuerdo a la Parte V. Con respecto a los efectos de una subvención específica en el mercado doméstico del Miembro importador, sin embargo, solo una forma de recurso, o contramedidas

autorizadas por OSD o medidas compensatorias, está disponible.²⁵ Como anota Roessler, es posible que un país miembro que ha sido afectado adversamente por subvenciones imponga una tarifa equivalente para enfrentar los efectos de la subvención en su propio mercado y responder a los efectos de la subvención en mercados de países terceros imponiendo “contramedidas apropiadas.”

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

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

Esta provisión tiene el efecto de limitar los remedios del Artículo 7 a casos donde hay “anulación o menoscabo” *de modo tal que desplace u obstaculice las importaciones de un producto similar de otro Miembro en el mercado del país en desarrollo Miembro que concede la subvención*, o a no ser que *produzca daño a una rama de producción nacional en el mercado de un Miembro importador*. Ya que el daño está cubierto en la Parte V, medidas compensatorias son permitidas.²⁶ La nota número 36 del Acuerdo SMC define el término “derecho compensatorio” como “un derecho especial percibido para neutralizar cualquier subvención concedida directa o indirectamente a la fabricación, producción o exportación de cualquier mercancía, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo VI del GATT de 1994.”

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

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

f. Extensión 2002-2007 y Después

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

²⁵ Ver Nota 35 del Acuerdo SMC.

²⁶ Como se nota en la explicación en el sitio de web de la OMC, “daño a una industria doméstica provocado por importaciones subvencionadas dentro del territorio del Miembro agraviado... este es el único motivo por aplicar medidas compensatorias.”

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

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

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

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

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

En Doha, el OMC estableció procedimientos para la consideración de pedidos de extensión de los países en desarrollo bajo el Artículo 27 del Acuerdo de 1994. Se decidió que solo algunos países en desarrollo calificarían para estas extensiones: aquellos cuya cuota de las exportaciones mundiales no fuera mayor a 0.10% en 1998-2000, y cuyo producto bruto interno al 2000 fuera \$20 mil millones o menos. Ciento veinte países calificaron. Costa Rica fue el ultimo país en la lista, con precisamente 0.10% de participación de las exportaciones mundiales. Panamá está en la lista (No.67 con una participación de 0.01%), así como Honduras (No.81 con 0.02%), Guatemala, (No. 100 con 0.04%); El Salvador, (No.101 con 0.05%), y la República Dominicana (No.116 con 0.09%). Perú siguió a Costa Rica en la lista con 0.11% de participación en las exportaciones mundiales.

La tabla siguiente resume de varios países de América Latina.

América Latina y los procedimientos de extensión OMC

País	% de exportaciones mundiales 1998-2000	Ingreso Nacional Bruto (billones US\$, 1999, Banco Mundial)	No. de país en la lista de OMC	Beneficiario de los procedimientos de extensión acordados
Panamá	0.01	8.7	67	Sí
Honduras	0.02	4.8	81	Sí
Guatemala	0.04	18.6	100	Sí
El Salvador	0.05	11.8	101	Sí
República Dominicana	0.09	16.1	116	Sí
Costa Rica	0.10	12	120	Sí
Perú	0.11	53.7	121	No
Colombia	0.20	90	134	No
Chile	0.28	69.6	141	No
Venezuela	0.39	87.3	143	No
Argentina	0.44	276.1	146	No
Brasil	0.88	730.4	158	No
México	2.39	428.9	172	No

Fuente: Granados, J., de datos obtenidos del documento OMC, G/ SMC/38 del 26/10/2001 y del Banco Mundial.

Ecuador no figura en la lista. De acuerdo con su ingreso a la OMC, no tiene derecho a los términos de Artículo 27.4. En la lista de Granados, Paraguay y Uruguay no aparecen, pero Paraguay califica, y de hecho se nota que Uruguay solicitó una extensión, a pesar de tener un poco mas del \$20 mil millones permitidos.

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

Pedidos de extensión tenían que ser presentados en 2001. Se llevarán a cabo revisiones anuales para considerar la extensión para el siguiente año calendario. Las extensiones subsiguientes se harán hasta 2007 sobre la base de acatamiento a varios criterios. Aún

en 2007, los países podrán solicitar extensiones, y los incentivos deberían ser permitidos hasta 2007 aun que no se otorgue la extensión.²⁷

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

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

²⁷ Ver artículo 1(g) de los procedimientos para extender, de acuerdo con artículo 27.4 para países específicos en via de desarrollo.

III: Comentarios Finales

Este trabajo ha analizado muchas vinculaciones entre el libre comercio y la tributación. Sin embargo, en el fondo hay sólo un triángulo pequeño donde el nexo es bien concreto, el triángulo: tributación / zonas francas (subvenciones) / libre comercio. En los demás sentidos, los temas de tributación y comercio pueden existir de manera paralela pero independiente. No obstante esta posibilidad, una conclusión principal de este trabajo es que los dos campos están muy vinculados en la práctica, y por tanto, los países de la región Mercosur deben formular sus políticas considerando los dos simultáneamente. Ya han tomado un paso en este sentido: combinaron los dos campos en el acuerdo Mercosur, donde los países miembros se comprometen terminar con las zonas francas antes del 2013.

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

Los países de la región deberían centrarse en un enfoque mas comprensivo para el futuro, uno que considera tanto las oportunidades de inversión ofrecidas por ALCA como las limitaciones impuestas por los compromisos de varios acuerdos de comercio. Casi todas las consideraciones--política tributaria, política económica, administración tributaria eficiente-- están en desacuerdo con las zonas francas y otros incentivos tributarios. Debe reconocerse que esta política siempre ha sido un error, no simplemente una práctica que debe terminar a causa de obligaciones comerciales internacionales. Pero intereses políticos son difíciles de superar. Un paso crítico es la habilidad de ejecutar un análisis de gastos tributarios, para que los legisladores no crean que las exoneraciones no traen costos. A la misma vez, usualmente es políticamente necesario compensar a regiones afectadas por la eliminación de zonas francas, creando infraestructura, por ejemplo.

Es importante pensar en una nueva filosofía para atraer inversiones. Con ALCA en el horizonte, un esfuerzo a nivel de toda la región puede ser posible. ALCA tiene el potencial de crear el gran mercado “interno” que los inversionistas buscan. También debe haber renovado énfasis en otros temas que los inversionistas históricamente han señalado como importantes para ellos: estabilidad legal, cortes competentes y honestas; infraestructura, etc. La corrupción es siempre dañina y debe ser suprimida.

Una política tributaria coherente es aún mas importante. No es solo que las leyes tributarias cambian constantemente, dichos cambios rutinariamente incluyen provisiones ilógicas. Mientras la armonización quizás es muy ambiciosa en este momento, un nuevo énfasis en convergencia debería ser posible. La armonización no sólo significa

armonización entre los países de la región, sino una aproximación a las normas internacionales: mantener sistemas tributarios únicos es un lujo que no tiene sentido para los países de Mercosur. Por tanto, parte de este esfuerzo debe ser el reconocimiento de cómo leyes locales interactúan con las leyes de los países exportadores de capital. Los convenios tributarios también representan un modesto pero alcanzable paso hacia la armonización de las leyes y la obtención de algún grado de estabilidad. Toda evidencia sugiere que los convenios tributarios son una opción sensata. México y otros países de América Latina que han implementado convenios tributarios ven resultados positivos. Es una lástima que los países de América Latina han sido tan lentos en negociar estos convenios.

Pero cualquier esfuerzo regional necesitará financiamiento. En toda la región, uno ve un trágico sub-financiamiento de las entidades de política tributaria. Las entidades de política tributaria deben estar calificadas no solo para hacer legislación coherente sino también adecuadamente equipadas para educar a la legislatura. Muchos errores legislativos involucran la pérdida de ingresos al erario de millones de dólares. Dichos errores serían menos frecuentes con el adecuado financiamiento de las entidades de política tributaria.

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