

COORDINACION DE LA POLITICA ECONOMICA DENTRO DE LA ZONA LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO*

POR CARLOS MASSARD Y JOHN STRASMA

1. *La política monetaria y cambiaria*

Cuando un grupo de países se compromete a abandonar las tarifas y otras barreras contra su intercambio comercial, la política monetaria y las tasas de cambio pasan a constituir en mayor grado una preocupación para el conjunto de países. Una nación puede gozar del lujo de una moneda sobrevaluada mientras tenga tarifas altas u otras restricciones sobre las importaciones que restrinjan la demanda de divisas hasta el nivel de la oferta. Una vez eliminadas estas barreras para una parte importante del comercio ese lujo se torna demasiado costoso de mantener. Cuando los precios de todos los productos en el país B parecen ser más altos que los de A debido a la sobrevaluación de la moneda de B, los exportadores en el país B nada pueden vender en A, mientras que los exportadores del país A pueden vender cualquiera cosa en B, una vez eliminadas las barreras. El desequilibrio resultante debería obligar a B a devaluar hasta que algunos de sus productos llegaran a ser más baratos que los productos similares de A (de acuerdo con las ventajas comparativas de cada cual).

Sin embargo, al existir convenios regionales de pagos, el país B puede postergar el ajuste necesario hasta que su crédito quede agotado. Además, al adoptarse el criterio de la "reciprocidad" sugerido por CEPAL, B podría exigir en las primeras etapas de la liberalización que A liberalizara con mayor rapidez que la requerida por el Tratado, porque sería muy favorable a A su balanza comercial con B. La responsabilidad, sin embargo, sería de B, y no de A.

Tal como el grupo no puede soportar las tensiones producidas por un miembro que persiste en mantener una moneda sobrevaluada, tampoco puede soportar la aparente ventaja conquistada por un país miembro que subvalúa su moneda. (Esta es una de las tensiones principales en la Comunidad Económica Europea, pues Alemania se muestra resueltamente reacia a revaluar su moneda). Aunque el Tratado no se pronuncia sobre este punto, los economistas latinoamericanos deberán recurrir a todos los medios de que disponen a fin de convencer a sus gobiernos que no sólo el éxito sino tal vez la supervivencia de la Asociación requiere que cada país ingrese con una tasa de cambio "realista".

El equilibrio de la oferta y demanda de divisas, a las tasas actuales, no sirve como criterio realista si gran parte de las importaciones del país enfrenta barreras aduaneras o administrativas. El mejor criterio sería probablemente un "tipo de cambio de paridad". El Comité de la Asociación, en cooperación con los bancos centrales de los países asociados, bien podría considerar un estudio serio de la paridad del poder comprador de cada moneda, con un período base uniforme, y comparada con los mismos mercados no latinoamericanos.

La política monetaria no es menos importante que la política cambiaria en la equiparación de oportunidades dentro de la zona. Si el país B opta por promover el crecimiento a casi cualquier costo y, con este objeto sigue una política monetaria muy expansiva, mientras los países A y C se ocupan más de la inflación y siguen políticas monetarias restrictivas, no será difícil para el gobierno de B otorgar subsidios ocultos a ciertas actividades a través de tasas de interés reales muy bajas o negativas. Si, por ejemplo, los industriales y exportadores de B pueden obtener créditos baratos a largo plazo, podrán vender a firmas en los países A y C en condiciones que las respectivas industrias nacionales de éstos serán incapaces de igualar.

* Un capítulo del trabajo LA ZONA DE LIBRE COMERCIO EN AMERICA LATINA-ALGUNOS PROBLEMAS POR RESOLVER, elaborado por el Instituto de Economía de la Universidad de Chile y presentado al III Congreso Interamericano de Gerentes (6-11 de marzo, Ciudad de México).

Por otra parte, a medida que se organicen mejor los mercados de capitales, será de esperar un flujo considerable de capital a corto plazo desde el país que tenga una situación monetaria holgada al que tenga una situación monetaria restringida; dicho capital vendría en pos de mayores ganancias.

La política cambiaria está estrechamente ligada con la política monetaria. Dentro de un sistema de tipos de cambio fijos, sujetos a revisión periódica, las alteraciones de la política monetaria se reflejarán en alteraciones de las balanzas comerciales y de las condiciones de competencia mientras no se produzca la revisión oficial de los tipos de cambio. Ello impondría tensiones serias en el mecanismo de la zona de libre comercio. Si se aplica un sistema de tipos de cambio fijos, la coordinación de las políticas monetarias de los diversos países es indispensable.

Un sistema de tipos de cambio libres fluctuantes no requiere una coordinación estrecha de las políticas monetarias de los países. La libertad de cada uno para establecer su propia política monetaria interna no tenderá a introducir tensiones graves en el comercio intrarregional, al hacerse difícil la "exportación" de presiones inflacionarias o deflacionarias.

El sistema de tipos de cambio libres fluctuante tiene otras ventajas para la integración regional. En primer lugar, dificulta la ocultación de desequilibrios de fondo, los que en un sistema de cambios fijos tienden a corregirse a grandes saltos. Segundo, tiende a disminuir la influencia desequilibradora de algunos tipos de especulación; por ejemplo, si se espera un cambio en la tasa fija, la dirección del cambio esperado es generalmente conocida. Si el cambio no se produce, los especuladores sólo pierden el interés sobre la inversión. En un sistema de cambio libre fluctuante no hay el mismo grado de acuerdo entre los especuladores respecto de la dirección de los cambios por producirse, lo que dificulta los movimientos masivos de capitales especulativos entre los países. Tercero, cuando se espera eliminar las restricciones cuantitativas al comercio intrarregional, y alcanzar alguna uniformidad en las restricciones al comercio con terceros países, se hace muy difícil usar dichas restricciones para mantener un tipo de cambio fijo.

Este sistema debería complementarse con la operación de algún mecanismo regulador que permita absorber parcialmente los cambios bruscos de corto plazo que puedan producirse como, por ejemplo, los ocasionados por la obtención de créditos en moneda extranjera.

Por otra parte, el uso de un sistema de cambios libres fluctuante requiere la existencia de un bien desarrollado mercado de "futuros" para que tanto exportadores como importadores puedan hacer recaer el riesgo de alteraciones en el tipo de cambio sobre los especuladores, los que cumplen así una función necesaria. Y, en países que han padecido inflación fuerte, al principio por lo menos, cualquier aumento en el precio de las monedas extranjeras puede ser interpretado como un resurgimiento de la inflación, con los efectos consiguientes.

Pero, a juicio de los autores de este trabajo, el problema esencial consiste en saber si los países están dispuestos a sacrificar su libertad en materia de política monetaria, haciendo posible un régimen de tipos de cambios pre-establecidos o si preferirán mantener dicha libertad, aceptando entonces un sistema de tipos de cambio libres fluctuantes.

2. Política fiscal

Otro problema por resolver es la coordinación de las políticas fiscales entre los países miembros. ¿Hasta qué punto deberán "armonizarse" las políticas de impuestos y gastos a fin de evitar deformaciones "intolerables" de la competencia dentro de la zona de libre comercio? ¿Hasta qué punto se permitirá a los países asociados usar tributos o subsidios con el fin de fomentar la inversión, a expensas, tal vez, del empleo y la producción de otros países asociados?

Los impuestos sobre importaciones, transacciones, salarios pagados, ingresos, propiedades y capitales, parecen ser los que tienen influencia mayor sobre las decisiones de los empresarios. Por otra parte, la mayor o menor facilidad para cumplir con las obligaciones tributarias puede tener efectos similares a los de los impuestos mismos.

A medida que la Asociación alcance sus objetivos más amplios, tenderán a desaparecer como factores de costos los derechos de importación sobre las materias primas, maquilarias, combustibles, etc., provenientes de la zona.

Cuando estos insumos provengan de afuera de la zona, los costos de un fabricante dado dependerán en parte del nivel de derechos que tendrá que pagar. Si el país A tiene una tarifa de impuestos del 10% sobre materias primas importadas y el país B no la tiene, los productores en A tendrán una desventaja "artificial" en su competencia con los productores en B, dentro de la zona de libre comercio. Aunque el país A tenga otros impuestos inferiores a los de B, o compense el costo de los derechos con servicios fiscales gratuitos, se puede esperar que los productores en A hagan ver únicamente la exención de que gozan sus competidores en B. En consecuencia, al no haber "armonización" de los derechos de importación sobre insumos provenientes desde terceros países, es de esperar una presión hacia la reducción constante y competitiva de tales derechos, reducción que redundará en beneficio de los proveedores en el tercer país y de un comercio mundial más libre en general. Por otra parte, tal reducción general de derechos podría ser incompatible con la creación de una protección regional destinada a establecer una industria nueva productora del insumo en cuestión dentro de la zona.

Los derechos de exportación (sobre exportaciones a terceros países) afectarán también al comercio dentro de la zona, y el gobierno que emplee los derechos de exportación en gran escala verá disminuir sus ingresos a medida que las exportaciones del producto se desvíen hacia los mercados zonales. Además, el país exportador sufrirá una disminución de sus ingresos en moneda dura si los pagos zonales se efectúan mediante un plan de pagos y créditos regionales.

Los impuestos a las transacciones intermedias tienden a gravar más fuertemente los productos que deben pasar por varios procesos de elaboración, y constituyen un incentivo para una integración vertical ineficiente. Esto tenderá a crear desventajas artificiales en la competencia para los productores de esos artículos en el país que utiliza el sistema de impuestos aludido. Hasta la celebración del Tratado de Montevideo, los derechos de importación permitían compensar en parte la desventaja competitiva, aunque no eliminaban la ineficiencia creada por dicho sistema de impuestos; pero cuando los países vecinos puedan proveer al minorista de productos similares sobre los que

no se pagan impuestos en cada etapa de la producción, es muy posible que el productor doméstico se vea perjudicado por la mayor eficiencia productiva del país competidor.

La solución será probablemente similar a la que se ha adoptado en algunos países europeos: habrá que transferir el impuesto al nivel minorista o a la última venta anterior a la venta final al consumidor. Aunque la tasa aplicada sea diferente en los diversos países, las condiciones de la competencia no se verán afectadas si, dentro de cada país, la misma tasa se aplica a todos los productos por iguales; en realidad, lo que importa es evitar alteraciones en los costos relativos dentro de cada nación, porque las diferencias absolutas de costos que sean comunes a todos los productos de un país tenderán a ser absorbidas por el tipo de cambio a menos que éste no pueda ajustarse.

Sin embargo, podría ser políticamente difícil aplicar sobre el producto final una tasa de impuesto tal que el rendimiento no fuera inferior al del impuesto aplicado en toda la línea de transacciones. Así, Chile, por ejemplo, puede encarar una disminución de los ingresos provenientes del impuesto a las transacciones, parte importante de los ingresos fiscales totales. La alternativa es alguna forma de "armonización" de acuerdo con la cual todo país dentro de la zona de libre comercio adopte cierto impuesto mínimo a las transacciones a fin de obtener ingresos fiscales, sabiendo que las condiciones competitivas permanecerán inalteradas si el impuesto es similar en cada país.

Los impuestos a los salarios pagados, tales como contribuciones para seguridad social, pueden afectar también en forma significativa los costos de muchas industrias, al encarecer el uso del factor trabajo. Esto no ocurriría si la oferta de trabajo fuera absolutamente rígida, o si los trabajadores valoraran los beneficios sociales por lo menos en lo que ellos cuestan a cada uno de ellos, incluso el aporte patronal.

Si esto no es así, entonces los impuestos para seguridad social tenderán a reducir el nivel de empleo y provocarán sustitución de capital por mano de obra, disminuyendo la eficiencia en el uso de los recursos. Este efecto negativo será tanto mayor cuanto menor sea la rigidez de la oferta de trabajo y mientras menor sea el valor que los trabajadores asignen a los beneficios que reciben, comparados con el costo.

Ya que los fabricantes pueden comparar fácilmente las tasas de impuestos entre países, pero no la gama de salarios para productividades iguales, se puede esperar alguna presión para obtener la reducción de impuestos de previsión social como un medio de conseguir costos menores, mayor empleo, y mejor capacidad para competir con productores rivales; por ejemplo: se calcula que el total pagado en impuestos por cierto fabricante chileno bajará en 35,750 dólares por año, 21% de sus impuestos totales, si paga impuestos de previsión social según las tasas cobradas en Uruguay, en vez de las aplicadas en Chile. A fin de proteger tanto los ingresos fiscales como el nivel de beneficios para los trabajadores y sus familiares, podría hacerse necesario acordar algún nivel mínimo de imposiciones para previsión social, el que se aplicaría en todo país miembro de la zona de libre comercio.

Los impuestos a la renta afectan probablemente más a las decisiones sobre localización de una industria que a las condiciones de competencia entre distintos países. Por esta razón, los impuestos a la renta

tenden a afectar el ritmo de crecimiento relativo de un país respecto de otros. Sin embargo, se desconoce la verdadera magnitud del efecto de los tributos en las decisiones sobre localización.

Puesto el problema dentro del marco de la Asociación, supóngase que un fabricante pueda escoger libremente entre localizarse en Argentina o en Uruguay, con el fin de surtir el mercado en esa parte de la zona de libre comercio, siendo aproximadamente iguales los gastos en fletes por embarque promedio desde la fábrica hasta el comprador. Si los demás costos también fueran aproximadamente iguales, es probable que las diferencias de impuestos influirían mucho en la decisión del fabricante. Si sus ventas en Argentina representan una parte importante de sus ventas totales, bien podría optar por situarse en Uruguay donde gozaría de exención del impuesto a la renta en proporción a sus exportaciones. Si Argentina no igualara esta competencia y si los países miembros de la Asociación toleraran tales incentivos uruguayos, gran parte del desarrollo industrial en la región de Buenos Aires podría realizarse al otro lado del río en Uruguay.

Los impuestos a los bienes raíces y a los capitales (patentes, permisos, etc.), como también los impuestos de timbres y otros afectan a los costos y a las decisiones de localización probablemente mucho menos que los impuestos ya discutidos.

Los costos necesarios para cumplir las obligaciones tributarias constituyen otro factor serio de alteración de las condiciones de competencia entre distintos países. En muchas naciones latinoamericanas ni siquiera existe un buen código tributario. Se ponen en vigencia nuevas leyes tributarias sin revocar las antiguas. Los criterios administrativos difieren mucho entre caso y caso, y pocas veces se publican las interpretaciones de los personeros de impuestos internos, las que podrían servir para orientar al consejero tributario y al imponente. En consecuencia, el imponente tiene que incurrir en grandes gastos contables y de asesoría legal por el sólo concepto del cumplimiento de los deberes tributarios.

Tal vez los incentivos para nuevas inversiones consistentes en exenciones tributarias son importantes no tanto por el ahorro directo en tributos como porque evitan confusiones, dudas y preocupación. Antes de intentar la elaboración de un código uniforme de planes de incentivos tributarios, el Comité de la Asociación podría ofrecer una verdadera contribución al desarrollo industrial en América Latina mediante la codificación y sintetización de las leyes tributarias existentes en cada país asociado. Esto permitiría conocer con claridad los diversos tipos de exenciones tributarias existentes y mostrar sus efectos en los costos de producción de cada país relativos a los de otros países, eliminando al mismo tiempo una buena parte de la incertidumbre que induce a los inversionistas potenciales a exigir exenciones de impuestos antes de radicarse en países subdesarrollados.

Una vez que se contara con los estudios comparativos de los sistemas tributarios de los diversos países, la Asociación podría considerar hasta qué punto serán permitidos los incentivos tributarios en lo futuro. Si todos los miembros adoptaran planes iguales, el resultado sería pérdida de ingresos tributarios para todos, con poco o ningún resultado en cuanto a estimular el crecimiento. Un camino de solución podría ser el siguiente: limitar toda exención a un período corto, por ejemplo, cinco años; establecer las exencio-

nes del impuesto a la renta sólo a través de autorizaciones para la amortización rápida de las nuevas inversiones; y permitir a los países menos desarrollados dentro de la región dar mayores incentivos tributarios que los permitidos a países relativamente desarrollados.

Costos y subsidios

Los impuestos y las exenciones no son los únicos instrumentos de la política fiscal que afectan a los costos de fabricación y las condiciones de competencia. Los subsidios ocupan también un lugar muy sobresaliente. Si bien el artículo 52 del Tratado de Montevideo prohíbe los subsidios a la exportación (no está claro si prohíbe las exenciones de impuestos), nada dice sobre los subsidios a la producción para el mercado interno. Es claro que si un gobierno otorga un subsidio directo a su industria nacional en la producción de ciertos artículos, los productores extranjeros de productos similares tendrán mayor dificultad para vender en el mercado nacional que la que habría si no existiera tal subsidio.

El problema de los subsidios llega a ser extremadamente complejo si se amplía el concepto hasta incluir la ayuda que no consiste en pagos en efectivo ligados directamente a la producción. Desde las reducciones de impuestos hasta la construcción de un puerto nuevo y eficiente, o una carretera nueva, destinados a servir a la industria, las decisiones gubernamentales pueden mejorar la capacidad de una firma nacional para competir en los mercados domésticos o extranjeros, o en ambos. Aunque sería difícil legislar en forma completa sobre este aspecto, los países miembros de la Asociación deberán establecer ciertas normas básicas comunes respecto de los subsidios. Tal como en el caso de las exenciones tributarias, las variables claves serían alcance, duración y tipo de subsidio.

3. Política de tarifas aduaneras hacia terceros países

Ya se ha explicado que el efecto de las diferencias en los impuestos a la importación de materias primas desde terceros países en los costos de fabricación en los países dentro de la zona es uno de los motivos para buscar alguna "armonización" de esas tarifas. Por otra parte, tarifas muy diferentes sobre bienes de consumo tenderán a perpetuar tanto el contrabando como los costosos sistemas aduaneros fronterizos por medio de los cuales se intenta frustrarlo.

Uno de los objetivos de la Asociación es disminuir las demoras en la frontera, pero las inspecciones y los procesos complicados destinados a definir y determinar el país de origen de las mercaderías tendrán que continuar mientras existan tarifas externas diferentes. Se podrían aminorar estos problemas mediante el acercamiento a una tarifa externa uniforme, o sea, la unión aduanera. Aunque los problemas de identificación y definición no son imposibles de solucionar, cabe preguntarse si no sería más fácil establecer un plan para progresar hacia la unión aduanera en algunos artículos importantes provenientes de terceros países.

4. Los programas nacionales de desarrollo

Se ha comentado ya la necesidad de obtener alguna coordinación de las políticas económicas nacio-

nales con relación a las materias de dinero y crédito, impuestos y tarifas para el resto del mundo. El desarrollo económico general de cada nación está estrechamente relacionado con esas materias.

Estos programas de desarrollo económico nacionales debieran coordinarse también para aprovechar mejor las ventajas derivadas de economías externas, complementación y especialización. Si un país se propone desarrollar nuevas fuentes de energía (el gas natural en Argentina noroccidental, por ejemplo) debería consultar con sus vecinos a fin de averiguar si un programa de inversión en conjunto podría ser mutuamente beneficioso, obteniendo energía más barata para todos los países interesados con la ayuda de todos en su desarrollo y, sobre todo, en la fuerte inversión inicial necesaria.

Las posibilidades de complementación y especialización son numerosas y parece necesario realizar esfuerzos conscientes para negociar acuerdos sobre la materia con el fin de terminar con los planes de desarrollo concebidos sobre bases estrictamente nacionales. Por ejemplo, la Corporación de Fomento de la Producción de Chile ha anunciado planes para desarrollar el cultivo del algodón en ciertos valles situados en el norte del país. Dado el hecho de que otros países de la Asociación ya están bien establecidos como productores de algodón, capaces de surtir a la zona entera a bajo costo, tal vez sería mejor que Chile conviniese en abandonar la idea. (A menos que pudiera demostrarse claramente que los costos iniciales de experimentación, preparación de personal y equipo para procesar el algodón constituirían una inversión más provechosa que la expansión, por caso, de la fruticultura). Sin embargo, los países productores de algodón debieran corresponder a este gesto expresando su buena disposición para consumir más productos chilenos.

Es similar la situación tratándose de la manufactura, donde el Tratado prevé claramente acuerdos complementarios. Se permite a los países miembros llegar a acuerdos entre ellos, sin que se aplique la cláusula de la nación más favorecida, tratándose de la especialización en industrias dadas. Esto interesa especialmente a los países menos desarrollados de la zona. Por ejemplo, ni Bolivia ni Paraguay tienen esperanzas serias de producir automóviles en un futuro cercano, pero en aras del desarrollo económico regional y a fin de crear un mercado consumidor para sus propios productos, Argentina y Brasil podrían perfectamente fomentar la instalación de fábricas de repuestos en Bolivia y Paraguay. Dadas la supervisión y asesoría técnica de la planta de montaje en el país más desarrollado, tienen que existir muchos repuestos que podrían manufacturarse en los países menos desarrollados y embarcarse a las plantas de montaje. No obstante, debido a problemas políticos y a la simple ignorancia de las posibilidades, este tipo de cooperación requiere algún esfuerzo y alguna atención de parte de los países miembros y sus representantes en el Comité de la Asociación.

Finalmente, los planes nacionales de fomento deben reconocer que el mercado más amplio de la Asociación atraerá cierto aumento en las inversiones directas de extranjeros. Las industrias ya existentes tendrán que modernizarse o perecer; los planes nacionales de fomento debieran cuidar de que las franquicias que se ofrecen al extranjero también sean ofrecidas a la industria nacional que haga una inversión parecida.