

## NOTA DE COYUNTURA

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

@CGBSenado

Senado de la República, 16 de marzo de 2017

### EL IMPUESTO DE AJUSTE FRONTERIZO: NATURALEZA Y ALCANCES DE CIERTOS ELEMENTOS DE LA EVENTUAL PROPUESTA DE REFORMA FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP <sup>1</sup>



La Casa Blanca mediante su vocero, Sean Spicer, anunció el 26 de enero pasado su interés en establecer un impuesto de ajuste fronterizo del 20%, lo cual se complementaría con una reforma fiscal propuesta por los republicanos en junio de 2016. Originalmente, el ajuste fronterizo se consideraba la medida óptima para recaudar recursos que paguen por el muro fronterizo que, en breve, estaría construyendo la administración Trump. Aunque en realidad ni México ni las empresas mexicanas pagarían directamente estos impuestos, la implementación de este ajuste sí podría tener consecuencias nocivas para el comercio internacional en América del Norte.

<sup>1</sup> Foto: (Josue González/Reuters) RT, "Conservative media freaks out after Syrian families turn themselves in at TX border crossing", 19 de noviembre de 2015. Consultado el 13 de marzo de 2017 en: <https://www.rt.com/usa/322753-syrian-refugees-custody-media/>

## Introducción

Como se sabe, una de las principales propuestas de campaña del Presidente estadounidense Donald Trump fue la construcción de un muro en la frontera con México y, más aún, obligar a México a pagar por dicha obra. Ya en la Casa Blanca, el Presidente Trump no ha cesado en su insistencia por la construcción del muro fronterizo – tema que incluyó en sus controversiales órdenes ejecutivas del pasado 26 de enero<sup>2</sup> – aunque sí ha dejado de enfatizar en su propuesta de orillar a México a proveer el financiamiento. Sea como fuere, el mismo día de la promulgación de los referidos decretos, el Vocero de la Casa Blanca, Sean Spicer, dijo que la manera de “fácilmente pagar por el muro” sería instaurar un impuesto del 20% sobre productos importados mexicanos, dado que esto generaría “10 mil millones de dólares anuales” como recaudación adicional. Inmediatamente, muchos respondieron que esto sería un impacto que sufriría el consumidor, además de señalar que implicaría el inicio de una guerra comercial con México. Poco después, Spicer aclaró que se refería a la propuesta de reforma tributaria que el Partido Republicano presentó en el Congreso en 2016 – y que contempla un cambio de régimen fiscal para las empresas, incluyendo un impuesto al flujo de dinero (CFT) con ajuste fronterizo. Aunque el Presidente Trump dijo, días antes de tomar posesión, que “no amaba” (sic) la propuesta de su partido en la Cámara de Representantes; posteriores posicionamientos de su equipo sugieren que su opinión al respecto no es definitiva.<sup>3</sup>

En todo caso, la propuesta republicana de reforma fiscal es interesante, ya que representaría un cambio radical en la manera en la cual opera el sistema tributario estadounidense para las empresas. Lo que parece menos evidente es de qué manera México se vería afectado por estas modificaciones y, más aún, cómo esto podría acabar representando el pago del muro. Actualmente, el impuesto sobre las ganancias de las compañías estadounidenses es de 35%, un porcentaje sustancial que, si bien no es el más alto del mundo como señalan sus críticos,<sup>4</sup> sí causa que una serie de compañías busquen regímenes fiscales más favorecedores. Aunado a esto, los bienes importados son deducibles de impuestos, por lo cual muchos consideran que el actual sistema causa que compañías locales busquen dejar el país para conseguir mayores márgenes de ganancia.<sup>5</sup>

Por su potencial impacto en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, la presente Nota de Coyuntura realiza un esfuerzo descriptivo del plan fiscal de ajuste fronterizo que, de convertirse en ley, el Presidente Trump promovería como el mecanismo mediante el

---

<sup>2</sup> Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “El Presidente Donald Trump suscribe órdenes ejecutivas en materia migratoria y de seguridad fronteriza en el contexto de un primer esfuerzo de diálogo con México: la controversia sobre la renegociación del TLCAN y la construcción del muro”, *Nota de Coyuntura*, Senado de la República, 27 de enero de 2017. Consultado el 13 de marzo de 2017 en: [http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC-TRUMP\\_EPN\\_270117.pdf](http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC-TRUMP_EPN_270117.pdf)

<sup>3</sup> Adam Chandler, “The Trump Administration’s Not-So-internal monologue on how to pay for the Wall”, *The Atlantic*, 26 de enero de 2017. Consultado el 9 de marzo de 2017 en: <https://goo.gl/Xm7VJZ>

<sup>4</sup> Tony Nitti, “The Border Adjustment Tax for Dummies: Who will pay for the Wall?”, *Forbes*, 26 de enero de 2017. Consultado el 9 de marzo de 2017 en: <https://goo.gl/92LhpO>

<sup>5</sup> William G. Gale, “Quick guide to the border adjustment tax”, *Brookings*, 7 de febrero de 2017. Consultado el 14 de febrero de 2017 en: <https://goo.gl/lICRkm>

cual México financiará el muro fronterizo – esto a pesar de que, coinciden los expertos, no sería ni el gobierno ni los exportadores mexicanos quienes lo pagarían de manera directa.<sup>6</sup>

## El modelo tributario propuesto para las empresas y el ajuste fronterizo

Aunque miembros de ambos partidos en Estados Unidos quieren reconfigurar el sistema, la propuesta enarbolada por el Presidente de la Cámara de Representantes, Paul Ryan, y el Presidente del Comité de Medios y Procedimientos de esa Cámara, Kevin Brady, busca radicalmente alterar el sistema tributario corporativo. Los Representantes Ryan y Brady quieren desincentivar a las compañías a dejar a Estados Unidos en busca de regímenes fiscales más favorables para después importar los productos de regreso a Estados Unidos. Asimismo, esta propuesta busca generar otra fuente de ingresos tributarios para poder reducir el impuesto del 35% sin perder sus recaudaciones netas y minimizar cualquier incremento al déficit fiscal.<sup>7</sup> He ahí donde surge su idea del impuesto de ajuste fronterizo, oficialmente conocido como el “impuesto al flujo de dinero con base-destino y ajuste fronterizo” (*destination-based cash-flow tax with a border adjustment* en inglés).

Dicho impuesto buscaría simplificar el régimen fiscal, que actualmente toma en consideración una serie de factores para calcular el 35% de impuesto sobre las ganancias que las compañías deben pagar. El sistema propuesto por los Representantes Ryan y Brady busca eliminar las complejidades para simplemente basar el impuesto en donde son vendidos los productos, sin importar dónde están situadas las sedes y el proceso productivo, o registrada la propiedad intelectual; esto es lo que significa la referencia al “destino”.<sup>8</sup> En cuanto al “flujo de dinero”, la propuesta de Ryan cambiaría el sistema tributario para que en vez de que éste sea recaudado directamente sobre las ganancias de una corporación (donde determinar el valor después de considerar el costo de operación, salarios y depreciación de activos es una complicación más) sea un impuesto sobre el consumo más que sobre la ganancia.<sup>9</sup> Este tipo de impuestos se asemeja más al impuesto al valor agregado (IVA). Esto implicaría que las corporaciones podrían deducir sus costos de inventario pero no podrían deducir el resto de los costos necesarios para determinar exclusivamente sus ganancias; por ejemplo, costos de renta y prestaciones de empleados.<sup>10</sup>

Para comprender la parte del “ajuste fronterizo”, es ilustrativo el ejemplo de la Figura 1. Ahí se puede observar un comparativo de cómo operaría el nuevo esquema fiscal propuesto por el Partido Republicano para compañías que no se involucran en actividades de comercio internacional (A), así como para los exportadores (B) e importadores (C) netos. Evidentemente, el atractivo de ser una compañía exportadora (B) es mayor que el de una compañía importadora (C) o incluso una netamente doméstica (A). Aunque en el ejemplo todas las compañías reportan los mismos ingresos, la importadora pagaría más impuestos que las otras dos. Más aun, los

---

<sup>6</sup> Tony Nitti, *op. cit.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Idem.*

exportadores como la compañía B incluso tendrían su cuenta tributaria en números negativos, lo que los haría acreedores a un reembolso por parte de la autoridad hacendaria.

**Figura 1. Impuestos de tres compañías con diferentes perfiles de exportación/importación según el esquema propuesto**

	<b>Compañía A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
<b>Ingresos totales</b>	\$100 USD	\$100	\$100
<b>Porción de ingresos obtenidos fuera de territorio estadounidense</b>	\$0	\$80	\$0
<b>Costo total de inventario vendido</b>	\$40	\$40	\$40
<b>Porción de costo de inventario vendido importado de otros países</b>	\$0	\$0	\$30
<b>Costo de adquisición de bienes y pago de salarios</b>	\$10	\$10	\$10
<b>Fórmula de impuesto del 20%</b>	Deduce \$40 de su inventario vendido y \$10 de sus bienes y salarios = \$50	Deduce \$80 por sus ingresos, \$40 de su costo de inventario vendido, y \$10 de bienes y salarios = -\$30	Deduce \$10 de su costo de inventario vendido en EUA (\$30 de \$40 es importado) y \$10 de sus bienes y salarios = \$80
<b>Impuesto total a pagar</b>	<b>20% de 50 = \$10</b>	<b>La compañía recibirá un reembolso tributario.</b>	<b>20% de 80 = \$16</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información de: Tony Nitti, "The Border Adjustment Tax for Dummies: Who will pay for the Wall?", *Forbes*, 26 de enero de 2017. Consultado el 9 de marzo de 2017 en: <https://goo.gl/92LhpQ>

De entrada, parecería que el plan de ajuste fronterizo desincentivaría las importaciones al tiempo que promoverá las exportaciones. Sin embargo, la teoría económica sugiere que este efecto será contrarrestado por el movimiento automático que conllevará en otras variables. Específicamente, al incrementar el costo de las importaciones, bajaría la demanda de productos importados, lo cual aumentaría el valor del dólar; de ser el caso, al ajustarse el dólar, los importadores podrían comprar inventario a mejor precio y así los consumidores no se verían afectados por el cambio.<sup>11</sup> Asimismo, aunque la compañía C pagaría más que la A o la B, dado que subiría el valor del dólar, el costo de inventario importado de la compañía C se reduciría. De esta forma, según los promotores de este modelo tributario, el impuesto al flujo de dinero

<sup>11</sup> *Idem*

con ajuste fronterizo es neutral con respecto al comercio, *i.e.*, y no alteraría, al menos en teoría, gravemente los flujos comerciales en el largo plazo.

El valor del dólar crecería también por la reducción de impuestos a las exportaciones estadounidenses, ya que permitiría que las corporaciones establezcan precios menores en mercados internacionales, incrementando la demanda de productos estadounidenses.<sup>12</sup> Aunque, como se ha visto, el sistema propuesto no corregiría la balanza comercial, ya que al fortalecerse el dólar las ganancias de la compañía B en el extranjero serían menores, sí se crearía un incentivo para que las compañías no abandonen Estados Unidos con eventuales efectos positivos sobre la inversión y el empleo. Además, se prevé que el ajuste fronterizo generaría un billón (*\$1 trillion*) de dólares durante los próximos diez años, lo cual se usaría para nivelar las pérdidas causadas por la reducción de la tasa impositiva corporativa de 35% que se cobra actualmente, al 20% propuesto por los Representantes Ryan y Brady.<sup>13</sup>

Es importante recordar que aunque el impuesto actual supone ser del 35%, lo que pagan las corporaciones varía ampliamente dependiendo de las industrias. El código fiscal en Estados Unidos cuenta con deducciones especiales y créditos, lo cual significa que compañías en la industria agricultora pagan un promedio de 27%, mientras que aquellas en la industria manufacturera pagan en general alrededor de 21% gracias a otros incentivos fiscales. Dado que se recortaría en un 15% la tasa general del impuesto a las empresas, se deberá de ampliar la base tributaria, por lo cual se terminarían la mayoría de las deducciones permitidas.<sup>14</sup>

Según economistas de las Universidades de Oxford y Berkeley quienes han mostrado teóricamente los supuestos beneficios de este modelo tributario corporativo, la política desincentivaría a las compañías a mudarse a otros países, además eliminaría los incentivos para que las compañías pidan extensos préstamos y se fortalecerían los beneficios fiscales para invertir en equipo y sedes.<sup>15</sup> De aplicarse, simplificaría el sistema tributario y evitaría que los trabajadores estadounidenses se vean afectados por los bajos costos de producción de otros países al perder porcentajes de su salario para que sea posible mantener la producción en Estados Unidos. Algunos críticos creen que el ajuste fronterizo significaría una redistribución de capital lejos de los sectores de la economía basados en la importación y hacia aquellos orientados a la exportación. No obstante, las industrias de importación deberían experimentar un desplazo en cuanto a la composición de sus costos más que un incremento.<sup>16</sup>

Esto se deberá a que bajo el nuevo sistema, el dólar se apreciaría relativo a las monedas de los socios financieros (gracias a los cambiantes incentivos de empresas estadounidenses para importar y exportar).<sup>17</sup> Un dólar más fuerte bajaría el costo de las importaciones, balanceando así el incremento de impuestos. Otra crítica al impuesto tiene que ver con la asociación del

---

<sup>12</sup> William G. Gale, *op. cit.*

<sup>13</sup> Tony Nitti, *op. cit.*

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Alan Auerbach, Michael Devereux, "The case for a Border-Adjusted Tax", *The New York Times*, 6 de marzo de 2017. Consultado el 9 de marzo de 2017 en: <https://goo.gl/VEZC9F>

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

mismo con barreras comerciales, lo cual según sus defensores no sería el caso dado que únicamente trasladaría la recaudación tributaria de donde se hacen los productos a donde se venden.<sup>18</sup> Esto impulsaría a las compañías a ubicar sus actividades productivas y económicas en Estados Unidos.

En lo que respecta a México, y como resulta evidente, ni el país ni sus exportadores figuran en este tipo de pagos, ya que serán impuestos que buscarán ser recaudados directamente de las compañías que operan en territorio estadounidense. La recaudación que la autoridad hacendaria estadounidense realice por concepto de este impuesto al flujo de dinero con ajuste fronterizo, por tanto, provendrá de las empresas que vendan sus productos en Estados Unidos y, en todo caso, los consumidores finales, pues es previsible que las compañías trasladen ese costo al precio de los productos a la venta. Al final, y en contraste con la idea de la administración Trump según la cual este impuesto con ajuste fronterizo sería la forma en que México pagaría por el muro, lo cierto es que el peso recaería fundamentalmente sobre los consumidores estadounidenses.

Adicionalmente, hay que adelantar que la propuesta de los Representantes Ryan y Brady podría enfrentar controversias en el ámbito internacional, ya que la Organización Mundial de Comercio (OMC) no permite ajustes fronterizos en un impuesto directo. Aunque el impuesto al flujo de dinero es considerado un impuesto indirecto – y por tanto sus promotores arguyen que no iría en contra de las reglas de la OMC – podría ser que el órgano internacional termine rechazando este argumento y lo catalogue como una barrera ilegal al comercio. Incluso los promotores del ajuste fronterizo reconocen esta posibilidad.<sup>19</sup> Como se sabe, uno de los pilares en la legislación de la OMC requiere que las importaciones y los productos domésticos se consideren de la misma manera.<sup>20</sup>

Por último, conviene destacar en el ámbito interno, que grandes compañías como Wal-Mart, Best Buy o las Industrias Koch,<sup>21</sup> así como asociaciones empresariales de la talla de la Federación Nacional de Vendedores Minoristas (NRF, por sus siglas en inglés),<sup>22</sup> han sido vocales en su oposición a la propuesta. Y es que, según ha calculado la Secretaría de Economía de México, esta reforma fiscal perjudicaría a “una tercera parte de los agentes económicos de Estados Unidos”.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Alan Auerbach y Douglas Holtz Eakin, “The Role of Border Adjustments in International Taxation”, *American Action Forum*, 30 de noviembre de 2016. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: <https://www.americanactionforum.org/research/14344/>

<sup>20</sup> William G. Gale, *op. cit.*

<sup>21</sup> Los hermanos Charles y David Koch, quienes han sido de los principales donantes para el Partido Republicano durante años, son los directores de Koch Industries, una compañía multinacional basada en Estados Unidos con un un ingreso mayor a los \$100 millones de dólares anuales.

<sup>22</sup> Véase National Retail Federation, *B.A.T Tax*, marzo de 2017. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: <http://www.bat.tax/>

<sup>23</sup> Redacción, “México respondería a Trump con otro impuesto fronterizo”, *Opportimes*, 16 de enero de 2017. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: <http://www.opportimes.com/america-del-norte/mexico-responderia-trump-impuesto-fronterizo/>

## Potencial impacto en el comercio internacional del impuesto y el ajuste fronterizo propuesto

De acuerdo con un reciente estudio financiado por la Comisión Europea, sólo hay tres países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que han implementado algo cercano a un impuesto al flujo de dinero en su régimen fiscal para las empresas: México, Estonia y Macedonia.<sup>24</sup> Adicionalmente, algunos países como Australia, Brasil o Canadá, han implementado impuestos similares, pero restringidos a determinados sectores de la economía o aplicables a cierto tipo de actores económicos (e.g. pequeñas y medianas empresas). Sin embargo, en ninguno de estos casos se ha incluido el componente de ajuste fronterizo. En términos de su impacto internacional, la literatura académica distingue dos tipos de impuestos al flujo de dinero: a) basados en el origen de los bienes o en el lugar de residencia de la empresa; y b) basados en el destino donde se consumen los bienes producidos por la empresa.<sup>25</sup> Como ha quedado claro, el impuesto propuesto en Estados Unidos se puede incluir en la segunda categoría.

Ahora bien, de implementarse tal como ha sido propuesto por la facción del Partido Republicano en la Cámara de Representantes, el impuesto al flujo de dinero con base-destino y ajuste fronterizo sería el primero en su tipo en el mundo real, pues al día de hoy se limita exclusivamente a una posibilidad teórica. Aunque el referido estudio señala que, desde el ámbito teórico, se trata de una alternativa atractiva – especialmente en contextos transfronterizos donde impera un régimen de impuesto al ingreso corporativo (precisamente el escenario en Estados Unidos) –, se advierte su reticencia a recomendarlo como una “buena práctica” en vista de que no hay ninguna experiencia que lo respalde.<sup>26</sup> Aunado a ello, conviene insistir que la propuesta fiscal estadounidense incluye además el componente de ajuste fronterizo que, como ya se detalló en la sección previa de esta Nota, pretendería incentivar a las empresas a establecer sus procesos de producción en Estados Unidos.

Aunque anteriormente ya se hizo mención a la supuesta neutralidad que un esquema impositivo como el propuesto tendría en el comercio internacional, el carácter inédito del mismo en el mundo real exige ahondar en el análisis sobre sus potenciales impactos. De acuerdo con Alan Auerbach y Douglas Holtz, economistas y promotores de esta reforma fiscal, el ajuste fronterizo es esencialmente distinto a un arancel y, por tanto, no representa una medida comercial sino estrictamente fiscal. En su opinión, “los ajustes fronterizos no distorsionan el comercio, en vista de que las tasas de cambio reaccionan inmediatamente para contrarrestar el impacto inicial del ajuste”. Lo que sí hacen – y acaso por ello el Presidente Trump podría considerarlo como una opción factible – es eliminar los incentivos a las empresas para mover sus ganancias hacia países con menores tasas impositivas.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> En el caso mexicano, se refiere al impuesto empresarial de tasa única (IETU), que estuvo vigente en el sistema tributario entre 2008 y 2014. Ernst & Young, *Experience with cash-flow taxation and prospects. Final report*, Luxemburgo, European Commission, Working Paper núm. 55, 2015, p. 4.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 27-29.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>27</sup> Alan Auerbach y Douglas Holtz Eakin, *op. cit.*

Ahora bien, esta aproximación teórica está basada en algunos supuestos que no necesariamente se cumplen. En primer lugar, David Ranson del *National Center for Policy Analysis* califica como “un mito” al mecanismo de ajuste inmediato de la tasa de cambio que proponen Auerbach y Holtz: “el hecho de que el dólar ‘flote’ no implica que automáticamente contrarrestará el sentido del impuesto con ajuste fronterizo”.<sup>28</sup> Por su parte, William Gale del *Brookings Institution* cuestiona el supuesto según el cual el ajuste fronterizo no alteraría los flujos en los mercados de capital y en las decisiones de ahorro e inversión. Sin embargo, argumenta, es muy probable que ambas cosas se alteren.<sup>29</sup> En el primer caso, porque la prevista apreciación del dólar motivaría a los inversionistas a modificar su portafolio para aprovechar los ajustes en las tasas de cambio; mientras que en el segundo, el incremento en la recaudación por concepto de las importaciones gravadas mediante el ajuste fronterizo podría motivar al gobierno estadounidense a modificar su política de ahorro en el mediano plazo. Estas posibles consecuencias alterarían los resultados que la teoría económica básica sugiere.

El semanario británico *The Economist* también deja un espacio para el escepticismo: “Nadie sabe con seguridad lo que ocurrirá [con la implementación del ajuste fronterizo] en la realidad. Si la economía fracasara en su ajuste [i.e., si el tipo de cambio no se mueve en la dirección y cantidad esperada], los importadores deberían pagar mucho más impuestos, mientras que los exportadores recibirían considerable respaldo”.<sup>30</sup> Escenarios que no se pueden descartar son, según esta publicación, la desestabilización económica de la deuda denominada en dólares en algunos países emergentes o, incluso, un incremento considerable en la inflación. Aunque se reconoce que se conseguiría eliminar los incentivos para que las compañías envíen sus ganancias fuera del territorio estadounidense, *The Economist* estima que hay “maneras más fáciles de alcanzar ese objetivo” sin incurrir en estos riesgos; no obstante, ninguna otra alternativa conllevaría el “presunto cumplimiento de las promesas proteccionistas” del Presidente Trump.

Si bien la materialización de los escenarios alternativos descritos ante la implementación de ese nuevo esquema fiscal afectarían considerablemente al comercio internacional en general, el impacto para México sería aún mayor, considerando la concentración de su comercio internacional en Estados Unidos. México recibiría este impacto en dos frentes, ya que el ajuste fronterizo alteraría los términos tanto del acuerdo bilateral para evitar la doble tributación como del TLCAN.<sup>31</sup> En el caso del primer instrumento, se violaría la prohibición al trato discriminatorio de deducciones fiscales en razón de la nacionalidad de las empresas; mientras que para el tratado comercial, un impuesto con ajuste fronterizo bien podría ser catalogado como “impuesto

<sup>28</sup> Pamela Villareral y Joe Barnett, “Tax reform and the Border-Adjusted Tax”, *National Center for Policy Analysis*, Brief Analysis núm. 481, 10 de marzo de 2017. Consultado el 14 de marzo de 2017 en: [www.ncpa.org](http://www.ncpa.org)

<sup>29</sup> William G. Gale, *op. cit.*

<sup>30</sup> Esta conclusión es compartida por William G. Gale, quien dice que, a pesar de lo que sugiere la teoría, hay un riesgo “no trivial” de que el ajuste no se de en los términos esperados. Véase *Idem.* y *The Economist*, “How America’s border-adjusted corporate tax would work”, 13 de febrero de 2017. Consultado el 14 de marzo de 2017 en: <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2017/02/economist-explains-9?fsrc=scn/tw/te/bl/ed/>

<sup>31</sup> Eduardo Revilla, “El impuesto de ajuste fronterizo de Donald Trump”, *El Economista*, 12 de enero de 2017. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-valores/2017/01/12/impuesto-ajuste-fronterizo-donald-trump>



ineficiente o que discrimine arbitrariamente entre bienes de los signatarios”, violando de esta forma el artículo 2103 de dicho acuerdo.

El caso del TLCAN merece una revisión más detallada. De acuerdo con un reciente reporte publicado por *The Inter-American Dialogue*, el investigador Uri Dadush considera que la implementación del ajuste fronterizo sería el peor de los escenarios para el futuro del TLCAN,<sup>32</sup> ya que la naturaleza del tipo de cambio es impredecible, en contraste con lo que argumentan los promotores de esa política en Estados Unidos. En opinión de este investigador, si bien el dólar se apreciaría, no se puede saber en qué medida y con qué rapidez, ya que su valor se determina mucho más por las preferencias de los inversionistas que por los flujos comerciales internacionales. Como muestra, señala la tendencia de apreciación del dólar frente al peso mexicano y el dólar canadiense en los últimos dos años, a pesar de que los flujos comerciales y las políticas fiscales se han mantenido estables.<sup>33</sup>

Adicionalmente, los supuestos teóricos en que se basan quienes afirman la neutralidad respecto al comercio de un ajuste fronterizo no contemplan un escenario de profunda integración productiva, como el que existe en algunas industrias en América del Norte – especialmente la automotriz. Los abundantes flujos de comercio intra-firma se verían gravemente distorsionados por el ajuste fronterizo y resultaría en un incremento considerable en los costos de producción – afectando directamente a los consumidores en los tres países norteamericanos.<sup>34</sup> En conclusión, al ser las exportaciones canadienses y mexicanas altamente dependientes de la demanda estadounidense, un resultado no previsto en la implementación del nuevo esquema fiscal con ajuste fronterizo lastimaría a Canadá y a México más que a cualesquiera otros países. En términos regionales, América del Norte perdería mucha de su fortaleza competitiva derivada de la construcción de cadenas de valor transfronterizas.

Ahora bien, Ottawa y la Ciudad de México tienen herramientas para responder ante una hipotética implementación del nuevo régimen fiscal con ajuste fronterizo en Estados Unidos. Por un lado, pueden recurrir a los mecanismos de resolución de disputas previstos tanto por el TLCAN como por la OMC, donde es previsible que se falle a su favor en vista de que – en los hechos – la propuesta estadounidense representa una barrera no arancelaria al comercio. Sin embargo, estos procedimientos suelen llevar tiempo, además de que Estados Unidos puede recurrir a apelaciones a fin de dilatar más el fallo definitivo. Por otro, ambos países podrían implementar medidas comerciales y fiscales a manera de retaliación. De hecho, el Secretario de Economía Ildefonso Guajardo, fue explícito desde que se conoció la propuesta del ajuste

---

<sup>32</sup> Según Dadush, hay tres escenarios plausibles: una renegociación del TLCAN que resulte en un comercio ligeramente menos libre en América del Norte; la desarticulación de la zona de libre comercio y el consecuente sometimiento de los flujos a las reglas de la OMC, con un posible tratado bilateral futuro entre Estados Unidos y Canadá; y el mantenimiento del TLCAN en sus mismos términos, pero con la implementación del ajuste fronterizo por parte de Estados Unidos. Véase Uri Dadush, *NAFTA in play. How President Trump could reshape trade in North America*, Washington, The Inter-American Dialogue, Economics Working Paper Series, febrero 2017. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: <https://goo.gl/NQqm1m>

<sup>33</sup> *Idem*.

<sup>34</sup> Véase Enrique Quintana, “El riesgo no es el TLCAN, es el BAT”, *El Financiero*, 13 de febrero de 2017. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/el-riesgo-no-es-el-tlcan-es-el-bat.html>



fronterizo estadounidense, en su convicción de que México tomaría acciones fiscales inmediatas para neutralizar los efectos de la reforma en Estados Unidos.<sup>35</sup>

## Consideraciones finales

En términos generales, la retórica del Presidente Trump parece concebir el ajuste fronterizo como una medida en esencia similar a un arancel. Como se ha visto, en términos técnicos al menos, se trata de dos políticas públicas completamente diferentes y, según los promotores del ajuste fronterizo, éste no tendría efectos considerables en los flujos comerciales en vista de que movimientos automáticos en el tipo de cambio compensarían las potenciales distorsiones al comercio. Sin embargo, hasta el momento este argumento está limitado únicamente al plano teórico, ya que no hay evidencia empírica que respalde la presunta neutralidad frente al comercio de un impuesto con ajuste fronterizo como el que proponen los Representantes Paul Ryan y Kevin Brady. Y, como señalan los críticos, un resultado diferente en la implementación de la propuesta sí afectaría considerablemente al comercio de Estados Unidos con el mundo, y especialmente con sus socios norteamericanos.

En última instancia, y aún en caso de la materialización de los escenarios menos favorables para México, lo cierto es que la propuesta de reforma fiscal con ajuste fronterizo no conseguirá que el Presidente Trump cumpla su promesa de obligar a México a pagar por el muro. Independientemente de los efectos en el mediano plazo – que sí podrían ser perniciosos para la plataforma exportadora mexicana – los impuestos contemplados por la propuesta de reforma los pagarán las empresas y los consumidores estadounidenses lo cual supondría costos aún imprecisos pero evidentes sobre la competitividad y el crecimiento económico.

---

<sup>35</sup> Redacción, “México respondería a Trump con otro impuesto fronterizo”. Y Roberto Morales, “México actuará para neutralizar tasa fronteriza de Trump”, *El Economista*, 15 de enero de 2017. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/01/15/mexico-actuara-neutralizar-tasa-fronteriza-trump>



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

**Coordinadora General**  
Adriana González Carrillo

**Coordinación y edición del documento**  
Arturo Magaña Duplanher  
Ana Margarita Martínez Mendoza

**Investigación y elaboración del documento:**  
Inés Carrasco Scherer  
J. Enrique Sevilla Macip