

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
DIALOGO REGIONAL DE POLÍTICA

## **Red de Comercio e Integración**

# **Tributación para la Integración del MERCOSUR**

**Vito Tanzi**

**Alberto Barreix**

**Luiz Villela**

**Editores**

Junio de 2005

Departamento de Integración y Programas Regionales

**Agradecimiento:**

“Los editores agradecen a Martín Redrado, Daniel Raimondi y Miguel Angel Scagliotti del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto de la República Argentina y a Juan José Taccone y Susana Fillipa de INTAL por su colaboración en la organización del evento. También la participación y los comentarios de los tributaristas Agostinho Tavolaro de Brasil, Ernesto Rezk de Argentina y Gustavo Samacoitz de Uruguay fueron muy apreciados. Por último, también deseamos destacar especialmente la colaboración a Robert Devlin, Peter Kalil, María Carmenza McLean, Norberto Iannelli, Rodrigo Salas, Pabla Ayala y Carla Salazar del BID, tanto en la organización de la reunión del Diálogo como por su apoyo en la elaboración de este libro.”

El presente documento forma parte de una serie de estudios comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política.

Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Carátula: Colgante en forma de caracol perteneciente a la sociedad prehispánica Quimbaya. Colección Museo del Oro – Banco de la República, Colombia

Junio 2005

Para obtener ejemplares adicionales de esta publicación, favor dirigirse a:

Secretaría del Diálogo Regional de Política  
Stop W-0610  
Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N . W .  
Washington, D . C . 2057

Correo Electrónico: [dialogo@iadb.org](mailto:dialogo@iadb.org)  
Teléfono: 202 - 623 - 2271  
Fax: 202 - 312 - 4034  
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/int/drp>

# Banco Interamericano de Desarrollo

## Diálogo Regional de Política

El Diálogo Regional de Política fue creado en diciembre del año 1999 por iniciativa del Directorio Ejecutivo, con el fin de crear un espacio en el Banco para la ampliación y profundización del diálogo entre los países de la región y contribuir a su intercambio de experiencias, preparación para enfrentar los grandes retos de la globalización y a la generación de procesos de cooperación regional. El Banco identificó siete áreas que fueron incluidas en el Diálogo y creó siete redes especializadas en las que participan funcionarios de alto nivel, con rango de viceministros o equivalente, encargados de la toma de decisiones y diseño de políticas públicas en América Latina y el Caribe.

El presente documento presenta una breve descripción de la estructura de los impuestos en el Paraguay, haciendo una descripción del mismo, con especial énfasis en los impuestos indirectos que se encuentran en vigencia, sobre los cuales se incluye un análisis de los impuestos indirectos y los incentivos vigentes a la fecha.

Finalmente se hace mención a los puntos polémicos en el proceso de integración en la región, una breve reseña del proyecto de reforma tributaria (Aprobada según Ley N° 2421 del 27 de junio del 2014), una sinopsis sobre los estudios de evasión y elusión de impuestos, así como se hace un relevamiento sobre las principales normas que establecen incentivos con una rápida cuantificación del gasto tributario en el Paraguay.

- 1) Comercio e Integración;
- 2) Pobreza y Redes de Protección Social;
- 3) Educación y Capacitación de Recursos Humanos;
- 4) Política Macroeconómica y Financiera;
- 5) Gestión y Transparencia de la Política Pública;
- 6) Manejo de Desastres Naturales; y
- 7) Medio Ambiente.

### ESTRUCTURA DE DIALOGO

#### **Coordinación General**

*Departamento de Integración y Programas Regionales*  
Gerente: Nohra Rey de Marulanda

*División de Cooperación Técnica Regional*  
Jefe: Laura Bocalandro

*Coordinadora: María Carmenza McLean,*  
*Especialista Senior INT/RTC*

#### **Secretariado**

*Pabla Ayala y Rodrigo Salas, INT/RTC*

#### **Coordinación Técnica**

*Departamento de Desarrollo Sostenible*  
Gerente: Carlos M. Jarque

*Departamento Legal*  
Asesor Jurídico: J. James Spinner

*Departamento de Investigación*  
Economista Jefe: Guillermo Calvo

*Departamento de Efectividad en el Desarrollo y Planificación*  
*Estratégica*  
Gerente: Manuel Rapoport

#### **Red de Comercio e Integración**

*Coordinador Técnico: Robert Devlin, Subgerente INT/IINT*

#### **Red de Desastres Naturales**

*Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV*  
*Coordinador Técnico: Kari Juhani Keipi*  
*Especialista Senior de Recursos Naturales SDS/ENV*  
*Apoyo Técnico: Marlene Attzs*

#### **Red de Educación y Capacitación de Recursos Humanos**

*Juan Carlos Navarro, Jefe de Unidad SDS/EDU*  
*Coordinadora Técnica: Viola María Espinola*  
*Especialista Senior en Educación SDS/EDU*  
*Apoyo Técnico: Cristina Amonim*

#### **Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública**

*Coordinador Técnico: Roberto García López*  
*Coordinador del PRODEV*  
*Apoyo Técnico: Heraldo Laguzzi*

#### **Red de Medio Ambiente**

*Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV*  
*Coordinador Técnico: David Wilk, Especialista de Medio Ambiente*  
*Urbano SDS/ENV*  
*Apoyo Técnico: Priscilla Stephan*

#### **Red de Pobreza y Protección Social**

*Carlos Eduardo Velez-Echavarria, Jefe de División SDS/POV*  
*Apoyo Técnico: Elba Luna*

#### **Red de Política Macroeconómica y Financiera**

*Coordinador Técnico: Eduardo Lora,*  
*Asesor Principal RES*  
*Norelis Betancourt, Coordinadora General RES*



# Prólogo

Este documento surge a solicitud del Grupo Mercado Común del MERCOSUR, y presenta la recopilación de los trabajos presentados en la reunión del Diálogo Subregional de Vice - Ministros sobre Armonización Tributaria en la ciudad de Buenos Aires, en junio de 2004.

La tributación es indispensable para el funcionamiento de un país en los diferentes niveles de gobierno generando transferencias para el financiamiento de los bienes públicos esenciales, intentando no perjudicar la eficiencia productiva y, en cierta medida, mejorar la distribución del ingreso.

La integración económica, al igual que la globalización, crea oportunidades para la transferencia más eficiente de bienes, servicios, tecnología y capital, y así favorecer el incremento la productividad de la mano de obra que es la causa principal del crecimiento del ingreso per cápita en el largo plazo.

Por otra parte, le impone al país una mayor dependencia respecto del resto de sus socios y con ello, la necesidad de impulsar desarrollo institucional que favorezca su competitividad. Así es que se requieren cambios en la política y la administración tributaria para adaptarse a esta nueva forma de inserción internacional.

En un área de libre comercio, como pretende ser el MERCOSUR, el principal objetivo de los socios es facilitar el libre tránsito de bienes, servicios, capital y trabajo en un entorno macroeconómico sin distorsiones. La política tributaria es un factor importante, que afecta los flujos de bienes y servicios y afecta la localización de los factores.

En particular, los requisitos que debería cumplir la política tributaria que viabilice un proceso de integración son:

- 1) No introducir distorsiones en el libre flujo de bienes y servicios entre los países miembros del acuerdo. Esto implica que los bienes y servicios nacionales e importados deben recibir idéntico tratamiento tributario. De ese modo, las decisiones de consumo entre productos nacionales o importados dependerán de sus precios relativos antes de impuestos (principio de no discriminación).
- 2) La política tributaria no debería introducir distorsiones en decisiones, impidiendo que las mismas dependieran de las tasas de retorno (dotación de factores). Los modelos tradicionales

de asignación de inversiones asumen para los socios comerciales similar tamaño, legislación tributaria, desarrollo institucional y tecnológico, perfecta movilidad de capitales y flexibilidad fiscal en el corto plazo, lo que permite la sustitución de deuda por carga tributaria. Esta no es la realidad del MERCOSUR, y un modelo de la asignación de inversiones reales y de portafolio debería tener en cuenta estas características.

En consecuencia, este papel que debe cumplir la política tributaria para viabilizar los procesos de integración, empuja a su armonización—que no es igualación—, entendiéndose por tal el proceso de ajuste de los sistemas tributarios de las diferentes jurisdicciones en la búsqueda de objetivos comunes de política.

Este libro contiene un capítulo inicial del Prof. Vito Tanzi sobre globalización y sistemas tributarios que constituye un marco de fondo de las transformaciones de la tributación en un mundo cada vez más interconectado. En el siguiente trabajo, Alberto Barreix, Jerónimo Roca y Luiz Villela tratan de forma comprensiva la tributación en el MERCOSUR, la necesidad de coordinación donde discuten los efectos tributarios de la liberalización comercial y financiera, de la integración económica y proponen una agenda de coordinación fiscal para el bloque.

Le siguen cuatro capítulos que cubren los problemas tributarios y los obstáculos a la armonización en cada país miembro. Hugo González Cano, expone en detalle la tributación argentina con énfasis en los impuestos indirectos y de los incentivos fiscales. Fernando Rezende, a su vez, hace una breve descripción del sistema tributario y efectúa un análisis profundo de los conflictos del federalismo fiscal brasileño.

Hugo Vallarino, presenta el sistema tributario y su historia reciente desde 1990, y discute opciones para su reforma. Por su parte, Manuel Alarcón, describe exhaustivamente la imposición en Paraguay y las novedosas reformas en la imposición a la renta recién aprobadas. Por último, y dada la importancia del tema, se incluye en el anexo un trabajo de Carlos Cavalcanti que analiza la guerra fiscal entre los estados de Brasil.

Este conjunto de estudios patrocinados por el BID constituyen una respuesta técnica a la voluntad política para avanzar en la armonización y cooperación tributaria, que quedó consignada en el Programa 2004-2006 del Grupo Mercado Común que es el órgano ejecutivo del MERCOSUR.



# Indice

<b>I. GLOBALIZACION Y SISTEMAS TRIBUTARIOS</b> .....	1
<i>Vito Tanzi</i>	
I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. EL ROL DE LA GLOBALIZACIÓN CRECIENTE.....	2
ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA COMPETENCIA IMPOSITIVA .....	3
III. GLOBALIZACIÓN Y SISTEMA IMPOSITIVO:ASPECTOS GENERALES .....	4
IV. EL ORIGEN DE LAS TERMITAS FISCALES.....	5
<b>II. TRIBUTACION EN EL MERCOSURY LA NECESIDAD DE COORDINACION</b> .....	9
<i>Alberto Barreix, Jerónimo Roca y Luiz Villela</i>	
I. EFECTOS TRIBUTARIOS DE LA LIBERALIZACIÓN Y DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA .....	9
1.1. Impulso de los sectores con ventajas comparativas pero difíciles de gravar .....	10
1.2. Dificultades para gravar el factor de producción más móvil, el capital financiero .....	11
1.3. Preeminencia de una política fiscal activa dadas las limitaciones de hacer política comercial, monetaria y cambiaria.....	11
1.4. Restricciones de las políticas sectoriales y su sustitución por las políticas de incentivos tributarios .....	12
1.5. Aumento de la importancia de la tributación sobre las actividades internacionales .....	12
1.6. Deterioro de la calidad de los sistemas .....	13
2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS.....	15
2.1. Asimetrías tributarias.....	15
2.2. Tasa efectiva de tributación .....	15
3. LA NECESIDAD DE COORDINACIÓN .....	21
3.1. ¿Por qué armonizar? .....	21
3.2. ¿Armonización o competencia? .....	22
3.3. El proceso de armonización tributaria en la Comunidad Andina.....	23
3.4. La experiencia de la Unión Europea .....	28
4. POSIBILIDADES DE UNA COORDINACIÓN EFECTIVA.....	32
4.1. Limitaciones macroeconómicas .....	32
4.2. Limitaciones provenientes del diseño de los sistemas tributarios .....	33
4.3. Limitaciones institucionales: los problemas del federalismo.....	35
4.4. Lecciones aprendidas.....	35
4.5. Avances en el MERCOSUR .....	35

5. UNA AGENDA PARA LA COORDINACIÓN FISCAL .....	37
5.1. Impuestos generales a las ventas .....	38
5.2. El contrabando, problema internacional de los selectivos al consumo.....	38
5.3. Imposición sobre el ahorro y los ingresos de portafolio .....	39
5.4. Incentivos a las inversiones reales .....	40
5.5. El papel de las administraciones tributarias.....	40
5.6. Mecanismos para la resolución de disputas y el debido proceso.....	41
5.7. Conclusiones .....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	42
ANEXO METODOLÓGICO I .....	44
CUADROS	
1. MERCOSUR - Presión Tributaria año 2003.....	16
2. Tributación en el MERCOSUR: Principales Asimetrías .....	17
3. Impuestos Sobre Renta de Sociedades.....	19
4. Impuestos Sobre Renta de Sociedades y Beneficios Tributarios.....	20
5. Impuestos Sobre Renta de Sociedades y Renta Personal.....	21
6. Ingresos Tributarios y Productividad del IVA en la Comunidad Andina .....	26
7. Pago de IVA por Quintiles 2003 .....	26
GRAFICOS	
1. España - Tipo Efectivo Promedio .....	48
2. Los impuestos en una Inversión Internacional.....	49
<b>III. ANALISIS DE LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR DESDE LA SITUACION Y PERSPECTIVA DE ARGENTINA .....</b>	<b>53</b>
<i>Hugo González Cano</i>	
I. INTRODUCCIÓN .....	53
II. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS.....	54
A. Nivel de las recaudaciones y del coeficiente de presión tributaria.....	54
B. Situación y problemas de la actual estructura tributaria.....	55
III. DISTORSIONES QUE GENERAN LOS IMPUESTOS INDIRECTOS SOBRE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES.....	57
A. Situación y problemas del IVA .....	57
B. Impuestos selectivos al consumo .....	71
C. Impuesto provincial a los ingresos brutos (IB) y alternativas para su reemplazo.....	73
D. Impuesto sobre los débitos y créditos de transacciones financieras.....	74
E. Los impuestos o derechos a las exportaciones.....	75
IV. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS INCENTIVOS FISCALES EN ARGENTINA Y NECESIDAD DE INICIAR SU COORDINACIÓN COMUNITARIA.....	76

A. Necesidad de armonizar los incentivos al nivel del Mercosur .....	76
B. Actual situación de los incentivos en Argentina .....	76
<b>V. PRINCIPALES DIFICULTADES PARA LA ARMONIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA ARGENTINA .....</b>	<b>77</b>
1. Aspectos generales .....	77
2. Necesidad de mantener el actual nivel de las recaudaciones y alternativas para reemplazar gradualmente los derechos de exportación y el impuesto sobre transacciones financieras .....	80
<b>VI. PROBLEMAS DEL FEDERALISMO FISCAL Y DEL ACTUAL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS NACIONALES .....</b>	<b>82</b>
A. Posibilidades de la armonización frente a los problemas del federalismo fiscal.....	82
B. Desigualdades regionales y conflictos federativos .....	82
C. Régimen de Coparticipación de Impuestos Nacionales a las Provincias .....	83
D. Alternativas para la transferencia de algunos impuestos nacionales a las provincias ....	84
<b>VII. NECESIDAD DE UNA MAYOR INTEGRACIÓN ENTRE LA AFIP Y LAS DIRECCIONES DE RENTAS PROVINCIALES (DGRS).....</b>	<b>84</b>
<b>VIII. CAMBIOS RECIENTES Y PROPUESTAS DE REFORMA PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA ARGENTINA Y FOMENTAR EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN.....</b>	<b>85</b>
A. Modificaciones recientes .....	85
B. Propuestas de reforma a aplicar a medio y largo plazo para mejorar la competitividad y eficiencia de la economía .....	86
<b>IX. RESUMEN Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>86</b>
<b>CUADROS</b>	
1. Argentina (Presión Tributaria) en Porcentajes del PBI.....	58
2. Argentina - Recaudación Tributaria.....	60
3. Argentina - Estructura Tributaria.....	64
4. Recaudación Tributaria I Semestre año 2003 .....	65
5A. Tasas del IVA en los países de la Unión Europea.....	67
5B. Tasas del IVA en el MERCOSUR y otros países de América Latina .....	68
6. Gastos Tributarios o Costo Fiscal de las Exenciones del IVA .....	69
7. Recaudación Efectiva del IVA 2001 .....	69
8. Devolución IVA a Exportaciones .....	70
9. Gastos Tributarios Totales Estimaciones para los años 2002 a 2004 .....	78
10. Gastos Tributarios Originados .....	79
<b>IV. INTEGRAÇÃO REGIONAL E HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA:</b>	
<b>A PERSPECTIVA BRASILEIRA .....</b>	<b>93</b>
<i>Fernando Rezende</i>	
<b>I. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>93</b>

2. DISTORÇÕES TRIBUTÁRIAS BRASILEIRAS À LUZ DAS DEMANDAS POR HARMONIZAÇÃO .....	94
2.1. Ajuste Fiscal e Qualidade da Tributação .....	94
2.2. Desajustes Tributários no Comércio Fronteiriço .....	95
2.3. A concessão de Incentivos ao Investimento .....	102
3. PRINCIPAIS DIFICULDADES À HARMONIZAÇÃO SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA.....	103
3.1. Sustentação do Ajuste Fiscal e Recuperação da Capacidade de Ação do Estado.....	103
3.2. Harmonização Interna e Federalismo Fiscal .....	104
3.3. A Concentração da Carga Tributária.....	105
3.4. Ausência de Cooperação Administrativa .....	106
4. AVANÇOS E CONFLITOS.....	106
4.1. Mudanças em Curso.....	106
4.2. O Processo da Reforma Tributária.....	108
5. CONFLITOS E ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÃO .....	109
REFERÊNCIAS.....	112
GRAFICO	
Carga Tributaria Bruta Global No Pós - Guerra: 1947 a 2004.....	95
<b>V. BREVE HISTORIA FISCAL DEL URUGUAY 1990 - 2003 .....</b>	<b>113</b>
<i>Hugo R. Vallarino</i>	
1. INTRODUCCION .....	113
2. LA ECUACIÓN FISCAL .....	113
3. FUENTES Y USOS DEL SECTOR PÚBLICO.....	114
3.1. Tributos y precios públicos.....	114
3.2. Gastos .....	114
3.3. El financiamiento del Sector Público.....	116
4. LOS IMPUESTOS EN URUGUAY .....	117
4.1. Gobiernos Locales .....	117
4.2. Impuestos Directos .....	118
4.3. Impuestos Indirectos .....	118
4.4. Regimenes especiales .....	121
5. EL TRATAMIENTO DE LAS IMPORTACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO .....	125
6. PRODUCTIVIDAD Y EVASIÓN DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS .....	125
6.1. La productividad en el IVA .....	125
6.2. La evasión en el IVA.....	125

7. EL GASTO TRIBUTARIO EN URUGUAY.....	126
8. LA EQUIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO URUGUAYO.....	127
9. SISTEMA TRIBUTARIO E INSERCIÓN INTERNACIONAL.....	128
9.1. Sistema tributario.....	128
9.2. Inserción internacional.....	128
10. ALGUNOS APUNTES ACERCA DE LA NECESIDAD DE UNA REFORMA TRIBUTARIA EN URUGUAY.....	129
BIBLIOGRAFIA.....	131
Base de Datos estadísticas.....	132
CUADROS	
1. Presión Tributaria.....	114
2. Uruguay - Sistema de Empresas Públicas - Ingresos Gastos y Financiamiento.....	115
3. Uruguay Gasto Presupuestal.....	115
4. Intereses de la Deuda Pública.....	116
5. Formación Bruta de Capital Fijo - Privado y Público.....	116
6. Uruguay Financiamiento del Sector Público en porcentaje del PIB.....	117
7. Deuda Externa.....	117
8. Uruguay Recaudación de los Gobiernos Locales en porcentaje del PIB.....	118
9. Uruguay Impuestos Directos.....	119
10. Uruguay Impuestos Indirectos.....	120
11. Uruguay Zonas Francas.....	121
12. Uruguay - Free Shops y Tiendas de Frontera - Datos de Actividad.....	122
13. Certificados de Devolución de Impuestos.....	123
14. Intereses de la Deuda Pública.....	124
15. Exportaciones de Madera y Derivados.....	124
16. Indicadores de Actividad Hotelera.....	124
17A. Productividad del IVA.....	126
17B. Resumen de Costos de las Exoneraciones Fiscales de la D.G.I. Año 1999.....	127
18. Recaudación Potencial de las principales Exoneraciones del IVA año 1999.....	127
19. Tasa Media de Impuestos Sobre Ingresos Según Decil.....	128
<b>VI. IMPUESTOS INDIRECTOS E INCENTIVOS EN EL PARAGUAY.....</b>	<b>133</b>
<i>Manuel Alarcón Säfstrand</i>	
I. INTRODUCCION.....	133
II. SISTEMA TRIBUTARIO ANTERIOR A LA REFORMA DEL AÑO 1992.....	133
III. IMPUESTOS EN EL PARAGUAY.....	134
A. Estructura Tributaria Vigente.....	134
B. Situación Actual del Sistema Tributario.....	136
C. Características de los Impuestos Indirectos en el Paraguay.....	136

IV. PROBABLES PUNTOS POLÉMICOS EN LA INTEGRACIÓN .....	143
V. OTRAS INFORMACIONES DE CARÁCTER TRIBUTARIO.....	145
A. Reforma Impositiva en Proceso de Implementación .....	145
B. Evaluación de la Evasión y Elusión Tributaria .....	148
C. Estudios de Gasto Tributario .....	149
ANEXOS.....	152
NOTAS.....	153
CUADROS	
1. Ingresos Tributarios del Paraguay Gobierno Central Año 2003 .....	135
2. Impuestos al valor Agregado - Tasas Comparadas .....	136
3. Impuestos al Valor Agregado / Recaudación por Componentes .....	137
4. Impuesto Selectivo al Consumo .....	138
5. Impuesto Sobre Combustibles .....	138
6. Time Series of Fuel Prices in America.....	139
7. Impuesto al Comercio Exterior.....	140
8. Impuestos Selectivos al Consumo .....	141
9. Tasas Aplicadas .....	142
10. Impuestos al Comercio Exterior Valor Imponible .....	142
11. Impuestos al Comercio Exterior Tasa Efectiva .....	143
12. Paraguay Número de Personas y Promedio de Ingreso de la Ocupación Principal de la Población Ocupada de 10 años y más años de edad por Tramos de Ingreso .....	149
13. Estimación de la Evasión del IVA .....	150
14. Cifras en % del PIB.....	150
15. Cifras en Millones de Guaraníes Corrientes .....	151
16. Año 2001 .....	151
17. Anexo: Inventario de Tasas por Regímenes Especiales que Establecen Franquicias Fiscales en el Paraguay .....	152
GRAFICO	
Presión Tributaria Período 1990 - 2002.....	134
<b>VII. ANEXO. REVISITANDO A GUERRA FISCAL NO BRASIL.....</b>	<b>155</b>
<i>Carlos Eduardo G. Cavalcanti</i>	
I. APRESENTAÇÃO: BREVE CONCEITUAÇÃO SOBRE A GUERRA FISCAL.....	155
II .AS RAZÕES DA GUERRA FISCAL NO BRASIL .....	156
II.1. Conflito federativo e regulação central .....	157
II.2. O sistema de tributação do imposto sobre o valor adicionado (IVA/ICMS) e a ação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).....	158
II.3. A retomada do investimento privado e as políticas autônomas de desenvolvimento regional .....	160
III. QUEM GANHA E QUEM PERDE COM A GUERRA FISCAL?.....	162
III.1. A guerra fiscal e o orçamento dos Estados.....	163

III.2.A desconcentração regional e as decisões de alocação dos investimentos.....	164
<b>IV. OS CUSTOS DA GUERRA FISCAL: O CASO DO SETOR</b>	
<b>AUTOMOBILÍSTICO.....</b>	<b>173</b>
IV.1. Metodologia de cálculo do custo fiscal de três projetos: Renault, GM e Mercedes.....	174
<b>CUADROS</b>	
1. Brasil / Execução Orçamentária DOS .....	158
2. Brasil Investimento Externo Directo (1996 - 2001).....	161
3. Necessidade de Financiamento do Sector Público (1995 - 2002).....	163
4. Necessidade de Financiamento do Sector Público (1995 - 2002).....	165
5. Brasil Distribuição da Produção Industrial .....	166
6. Brasil - Participação das Regiões no PIB .....	167
7. Valor de Transformação Industrial (1985 - 2000) .....	169
8. Factores determinantes para a Instalação de plantas Produtivas .....	170
10. Investimentos na Indústria Automotiva Brasileira (1980 - 2000).....	174
11. Instalações no Sector Automotivo a Partir de 1996.....	175
12. Produção de Automóveis por Estado .....	175
<b>GRAFICO</b>	
Investimentos por Estado .....	176



# Globalización y Sistemas Tributarios

Vito Tanzi

## I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas tributarios modernos se desarrollaron ampliamente durante el período comprendido entre 1930 y 1960, cuando: (a) la Gran Depresión y la II Guerra Mundial y sus secuelas impusieron amplias restricciones al intercambio; (b) los movimientos de capital fueron limitados; (c) las inversiones internacionales eran pequeñas y, consecuentemente, el rol de las empresas multinacionales limitado; (d) las migraciones internacionales fueron reducidas; y (e) prácticamente no se registraron compras personales en el exterior.

Durante esos años, las cargas tributarias de muchos países fueron relativamente bajas, en parte porque los gobiernos no habían asumido muchas de las responsabilidades económicas y sociales que ellos tomaron años más tarde, especialmente después de 1960. Para los países industrializados, las cargas tributarias estuvieron en general un 30% por debajo de su producto bruto interno (PBI), aún para aquellos que más tarde adoptarían el modelo del Estado de Bienestar. Para los países en desarrollo, las cargas tributarias no llegaban, probablemente, al 50% de éste nivel. Por ejemplo, en Brasil, donde en el año 2004 la carga tributaria excedía el 36% del PBI, ésta fue menos al 15% del PBI antes de 1951 y alrededor del 16% en 1961.

Entre 1930 y 1960 dos importantes desarrollos “tecnológicos” tendrían gran impacto sobre los sistemas tributarios de la mayoría de los países. Ellos fueron: (a) la introducción y consolidación de la noción del impuesto a las ganancias como “global y progresivo”; y (b) la introducción del impuesto al valor agregado. El primero de estos desarrollos sería especialmente significativo para los países industrializados. El segundo sería significativo para el conjunto de los países. Estos

desarrollos constituirían un gran desafío para el aumento de los niveles de la recaudación impositiva en años posteriores. Por supuesto, varios países mantuvieron el impuesto a la renta por largo tiempo. Por ejemplo, salarios y ganancias presuntas o rentas a la propiedad han sido imponentes separadamente y generalmente a tasas bajas y proporcionales. Este fue llamado el “enfoque programado”. Un famoso economista italiano, De Viti De Marco, había argumentado un siglo atrás, que por varias razones (facilidad de evasión para algunas formas de ingreso, esfuerzos diferenciales requeridos, durabilidad de los flujos de ingresos, costo diferencial de los ingresos gananciales), las tasas aplicadas proporcionalmente a las categorías de ingresos deberían ser diferentes para las diferentes categorías (por ejemplo, para diferentes extensiones horarias). También los impuestos a las ventas sobre productos específicos y los impuestos generales a las ventas habían existido con anterioridad. Sin embargo, ellos cambiaron con la incorporación del impuesto al valor agregado.

En un libro que tuvo una gran influencia, publicado en 1938, Henry Simons, un profesor de la Universidad de Chicago, hacía una fuerte defensa del tratamiento como un todo de los ingresos individuales provenientes de distintas fuentes (el ingreso global) y de la imposición de éste ingreso global con tasas progresivas. Se argumentó que este enfoque podría satisfacer mejor las consideraciones de equidad. Iniciado el denominado “New Deal”, y justo antes de la II Guerra Mundial, éste concepto se popularizó en Estados Unidos, ayudando inclusive a financiar la Guerra. El mismo fue exportado a otros países y, en los años 50s y 60s, consultores de impuestos americanos hicieron grandes esfuerzos por promoverlo en los países de América Latina, pero el éxito de la idea en éstos países fue limitado. Aún actualmente, los impuestos a las rentas personales

tienen relativamente baja importancia, como fuente de ingresos en América Latina.

A diferencia del impuesto a las ganancias, el impuesto al valor agregado es una invención europea. Originario de Francia, su primera descripción completa está contenida en un libro publicado y escrito en Francia por Maurice Lauré. Este impuesto reemplazó a los impuestos en cascada sobre las ventas que habían existido entre los seis países miembros de la Comunidad Comercial del Acero y el Carbón. Dada su característica de acumulación, estos impuestos tuvieron efectos caprichosos sobre los flujos comerciales. Este impacto fue estimado al remover el impuesto sobre los precios de las exportaciones para imponerlo sobre el precio de las importaciones. El cálculo de aquel impacto acarrió una disputa entre los socios del acuerdo comercial. Por ello, el impuesto al valor agregado fue bienvenido, ya que permitía la base cero sobre las exportaciones y la imposición de las importaciones sin discordia. Los países fueron libres de imponer la tasa que ellos prefirieran sin interferir en el flujo comercial. Esta característica ha dado al impuesto al valor agregado una bienvenida adicional por parte de los países, tanto por la relación con las asociaciones de consumidores, como por la posibilidad de que las oficinas del consumidor mantuvieran el control de los flujos fronterizos para asegurar que el impuesto llegara a destino. Lo que es más, el impuesto al valor agregado ha probado ser la mayor fuente de ingresos para los países.

En los países industrializados, los dos desarrollos mencionados más arriba (el impuesto a las ganancias globales y el impuesto al valor agregado), hicieron posible el acomodamiento de los sistemas de impuestos a las demandas que el crecimiento de las funciones del Estado, especialmente el llamado Estado de Bienestar, ejercieron sobre los ingresos públicos. En los países en vías de desarrollo, fue especialmente el impuesto al valor agregado el que hizo posible, en años recientes, la expansión de los ingresos públicos.

## II. EL ROL DE LA GLOBALIZACIÓN CRECIENTE

En décadas recientes y especialmente desde 1980s, importantes eventos, denominados en general bajo el término globalización, han estado cambiando el campo económico con grandes y potenciales implicancias para los sistemas tributarios. Los hechos importantes son:

(a) La apertura de las economías y el extraordinario

crecimiento del comercio internacional. Países que usualmente fueron relativamente cerrados como Brasil, China, India y los Estados Unidos, se abrieron mucho más, medido en términos de los niveles de importaciones y exportaciones sobre el producto bruto interno. Países que fueron siempre abiertos, lo fueron más. El intercambio a nivel mundial ha estado creciendo al doble que la tasa de crecimiento del producto bruto interno mundial.

- (b) El crecimiento comercial ha estado acompañado por un fenomenal crecimiento de la internacionalización de los movimientos de capital. Promovido por ambos, la remoción de los obstáculos políticos a la movilidad del capital y la innovación tecnológica como Internet, ha habido un extraordinario crecimiento en el monto de los capitales que cruzan las fronteras, tanto hacia el financiamiento de inversiones directas como alimentando el portafolio de inversiones. El monto de dinero que cambia diariamente de una moneda a otra es actualmente cercano a los dos trillones de dólares.
- (c) La importancia de las empresas multinacionales ha crecido enormemente tanto en relación al financiamiento de la inversión directa como en la promoción del comercio entre filiales localizadas en distintos países. El comercio entre filiales de una misma empresa se ha convertido en una parte importante del comercio mundial.
- (d) Estas actividades internacionales, acompañadas por altos ingresos per capita, costos de transporte en retroceso y algunos cambios políticos, provocaron una alta movilidad de los individuos, como agentes económicos y consumidores. Ahora los individuos más y más ganan una parte o la totalidad de su salario fuera de los países donde tienen su residencia oficial. Igualmente, más y más, los individuos gastan parte de sus ingresos fuera de los países donde ellos viven.

Parece natural asumir que los desarrollos descriptos más arriba tienen o deberían haber tenido un impacto en los sistemas tributarios de los países, dado que estos sistemas fueron generados en un mundo con diferentes características, y que los países podrían tener dificultades de ajustarse al nuevo escenario económico. Las implicancias de estos desarrollos para los sistemas tributarios no son todavía

completamente entendidos. Por supuesto, hay evidencia creciente y mucha teoría que sugiere que aquellos desarrollos están creando dificultades crecientes para las administraciones tributarias de algunos países y, por supuesto, oportunidades para otros. La razón es que están incrementando las condiciones para la “competencia tributaria”.

Una implicación de los desarrollos descritos más arriba es que la base impositiva potencial de un país, que es lo que un país puede imponer, no está estrictamente limitada a su territorio, sino que, en algún sentido, se ha extendido al incluir parte de la economía global. Un país puede ahora atraer e imponer a: (a) capital financiero externo; (b) capital externo real en forma de inversión externa directa; (c) consumidores externos; (d) trabajadores externos; y (e) extranjeros con altos ingresos. Ello está posibilitando que la competencia impositiva entre países sea alimentada.

La competencia impositiva implica que, con algún alcance, la carga tributaria de un país pueda ser exportada. Un país, y especialmente los países pequeños, pueden ahora estar disponibles para “incursionar” en la base impositiva de otros países de una manera que no fue posible a inicios del Siglo XX. En algún sentido, el “la base imponible mundial”, como el océano y la atmósfera, se convirtió de algo “común” a un recurso común a ser explotado por todos los países.

La competencia impositiva está en parte relacionada a la importancia de la localización de los impuestos. Según el nivel de la carga tributaria, la competencia tributaria hace, una localidad más atractiva que otra. La atracción de una localidad depende de muchos elementos tales como: (a) las tasas impositivas nominales y estatutarias; (b) las cargas impositivas (tasas de impuestos sobre el producto bruto interno) o bases impositivas específicas; (c) las prácticas impositivas (costos administrativos y desobediencia fiscal); (d) la predictibilidad del sistema impositivo o la “certeza impositiva” a lo largo del tiempo; (e) la transparencia legal (claridad de las leyes impositivas); (f) el uso de la recaudación impositiva o ingresos tributarias (el servicio que los residentes o los empresarios reciben de los impuestos pagados); (g) el déficit fiscal y la deuda pública, porque ellos pueden desencadenar incrementos impositivos en el futuro; y (h) el clima de inversiones del país.

Ceteris paribus, un bajo nivel de impuestos puede atraer negocios y capital financiero a una localidad particular haciéndola más atractiva desde el punto de vista impositivo. Por supuesto, el ceteris paribus

frecuentemente no funciona. Hay muchos otros elementos que pueden neutralizar un bajo nivel de impuestos. Por ejemplo, la predictibilidad de los sistemas impositivos y los costos de la desobediencia fiscal son claramente elementos importantes. Estos elementos pueden fácilmente neutralizar tasas impositivas bajas. El “clima impositivo” de una localidad particular influye sobre: (a) el monto de inversiones y la elección del tipo de inversión; (b) la elección del tipo de financiamiento de la inversión; y (c) la forma legal de los negocios.

Cuando la gente ve altas tasas impositivas o un clima impositivo poco amigable, puede: (a) “votar con los pies”, moviéndose hacia medio ambientes tan amigables como el ceteris paribus espera; (b) “votar con su portafolio”, enviando sus ahorros hacia jurisdicciones más seguras e impositivamente más baratas; (c) permanecer en el país, aprovechando las oportunidades de evasión fiscal, o realizando actividades en el mercado negro; y (d) participando de la evasión fiscal explícita. La competencia fiscal está facilitando la atracción hacia las dos primeras opciones.

La competencia impositiva está creando fricciones y problemas diplomáticos entre países y entre grupos de países. Ha sido un tópico caliente: (a) en la Unión Europea; (b) entre algunos países de la Unión Europea y Suiza; (c) entre la Unión Europea y Estados Unidos; y (d) entre los países del Caribe y los países de la OECD; y mucho más.

La cuestión frecuentemente argumentada por los países es si la competencia impositiva es un fenómeno positivo o negativo. Deberían los países darle o no la bienvenida? Sobre éstas preguntas los puntos de vista son divergentes. Especialmente los economistas teóricos y aquellos con inclinación contraria a lo público tienden a verla como un fenómeno beneficioso. En la otra mano, muchos ministros de finanzas, directores de oficinas tributarias y economistas políticos tienden a verla como algo negativo y posiblemente un problema de significación.

### **Argumentos en Favor de la Competencia Impositiva**

- (a) Fuerza a los países a bajar las tasas de impuestos especialmente sobre la base impositiva móvil como el capital financiero, los trabajadores altamente calificados y demás. Las bajas tasas impositivas implican bajos costos del bienestar.
- (b) Al reducir las tasas de recaudación, fuerza a los

gobiernos a reducir las ineficiencias en el gasto público. Esta es la teoría de “hambrear a la bestia”, que fue adoptada por la Administración Reagan.

- (c) Puede direccionar los ahorros mundiales hacia áreas donde, se sostiene, ellos pueden ser utilizados más productivamente. Este fue un reclamo comúnmente realizado por los representantes del gobierno de los Estados Unidos durante la primera mitad de la década de 1980.
- (d) Una baja tasa de recaudación puede forzar a los decisores políticos a repensar el rol económico del Estado.
- (e) Puede dejar a la estructura impositiva más dependiente de la base imponible no móvil. Los economistas consideran esta base menos distorsiva para la economía.

Argumentos en Contra de la Competencia Impositiva:

- (a) Dado que el descenso del gasto público puede ser política y legalmente inflexible, por lo menos en el corto y mediano plazo, la consecuencia para algunos países, puede ser el incremento del déficit fiscal y la deuda pública.
- (b) Cuando el gasto público es cortado, no es seguro que aquello que es cortado será la parte ineficiente del gasto público. La ineficiencia del gasto puede tener fuertes defensores. Por ejemplo, la experiencia muestra que el gasto de capital tiende a reducirse más que el gasto corriente.
- (c) La competencia impositiva puede llevar a la “degradación impositiva” porque los gobiernos pueden tratar de mantener la recaudación pública a través de la introducción de malos impuestos para reemplazar pérdidas de recaudación. Un ejemplo de esto es el impuesto sobre las transacciones financieras introducido en años recientes por varios países, especialmente en América Latina.
- (d) Los gobiernos pueden reemplazar el gasto público con regulaciones ineficientes. Ello ha pasado en varios países en el pasado.
- (e) El cambio de la carga tributaria a partir de factores móviles (como renta financiera y altas capacidades individuales) hacia factores no móviles (salarios), tendería a hacer el sistema tributario menos justo e incrementar

la presión por la redistribución del gasto público.

- (f) El incremento de los impuestos sobre los salarios estimula el crecimiento de la economía subterránea y, como consecuencia, el crecimiento de la evasión impositiva.
- (g) La competencia impositiva (y las reacciones a ella), podrían hacer el acatamiento y la administración impositivas mucho más difíciles. Ello podría también reducir la predictibilidad del sistema impositivo de algunos países, afectando negativamente el clima de inversiones. Los Profesores Kydland y Prescott recibieron el año pasado el Premio Nobel de Economía por su trabajo indicando cómo la impredecibilidad de las políticas puede tener efectos negativos sobre las decisiones de los agentes económicos y consecuentemente sobre la estabilidad y el crecimiento económico.

### III. GLOBALIZACIÓN Y SISTEMA IMPOSITIVO: ASPECTOS GENERALES

En un sentido cuantitativo, es todavía difícil identificar el impacto específico de la globalización sobre la recaudación impositiva. Actualmente se argumenta que éste impacto no sería ni tan grande ni tan obvio. Observaciones recientes estarían revelando cambios que identifican potenciales dificultades a futuro:

- (a) Por ejemplo, en los países de la OECD, la tasa de la recaudación impositiva sobre el PBI que creció en las primeras décadas del siglo XX a un ritmo significativo, ha detenido su crecimiento, aunque los niveles del déficit fiscal existentes podrían reclamar altos niveles de recaudación si el gasto público no puede ser cortado. De la misma manera, en muchos países de la OECD, la tasa impositiva promedio ha comenzado a caer.
- (b) Las tasas tanto de los impuestos a las ganancias personales como de las empresas han sido reducidas en la mayoría de los países en buena medida por la competencia impositiva.
- (c) Las tasas de los impuestos al consumo interno sobre bienes suntuarios han sido

drásticamente reducidas en muchos países originando sustanciales reducciones en el nivel de recaudación de dichos impuestos. Estas reducciones son la consecuencia del aumento de los viajes de los contribuyentes y la posibilidad de comprar en lugares donde los impuestos al consumo interno de bienes suntuarios son bajas.

- (d) El “impuesto a la ganancia global”, que había sido muy popular durante las décadas de 1960 y 1970 y considerado el “más justo” de todos los impuestos, ha estado perdiendo popularidad.

Se observa un progresivo retorno al sistema impositivo programado, que distingue entre el impuesto al trabajo (factor no móvil) e impuestos sobre el capital (factor móvil). El “impuesto a las ganancias duales” introducido por los países escandinavos es un ejemplo del quiebre del concepto del impuesto a la ganancia global.

- (e) Hay un creciente interés en aplanar las tasas impositivas en muchos países (Rusia, Ucrania, Estonia, Latvia y algunos otros) que han introducido tal impuesto cuando otros países (Belarus, Georgia, Guatemala, República Kyrgyz, El Salvador, Paraguay y Polonia) han estado considerando la introducción de otro. También, especialmente en Estados Unidos, se está hablando crecientemente del reemplazo del impuesto a las ganancias por “impuestos al consumo”.

#### IV. EL ORIGEN DE LAS TERMITAS FISCALES

En documentos y estudios escritos en años anteriores, he llamado la atención sobre el origen de las “termitas fiscales”. Estas “termitas” resultan del interjuego de la globalización, la competencia impositiva y las nuevas tecnologías. Como termitas biológicas, a las termitas fiscales les gusta debilitar la base de los sistemas impositivos, haciéndolos más difíciles, con el tiempo, para los países, mantener altos niveles de tributación. Me referiré rápidamente a algunas de estas termitas.

La primera de estas termitas es el Comercio Electrónico, que ha estado creciendo rápidamente al interior de los países y entre países, tanto para el consumo de bienes y servicios, como para el comercio de insumos y la intermediación de bienes de capital. Su

crecimiento ha estado acompañado y facilitado por el cambio de los productos físicos hacia los digitales. Esta clase de comercio deja menos rastros que el anterior comercio basado en la facturación. El crecimiento del comercio electrónico está creando dificultades tanto para las administraciones tributarias como para los legisladores que se encuentran un tanto perdidos sobre cómo imponerlo. Estas dificultades están vinculadas a la identificación de las transacciones; el destino principal; la identificación del lugar de origen de una transacción cuando el producto comprado tiene forma digital; la jurisdicción principal; la determinación de la dirección fiscal de las personas o empresas; y mucho más.

La segunda termina es el Dinero Electrónico. Progresivamente el dinero real está siendo reemplazado por dinero electrónico incrustado en “chips” de tarjetas electrónicas. Este dinero electrónico, - e dinero o “e-cash”, puede ser también on-line, por ejemplo, en formato de “billetera” de un comprador programado de un banco local para un uso específico; u off-line, como un real sustituto del dinero en efectivo. Los registros de las transacciones pueden existir para “billeteras” declaradas pero no para “billeteras” no registradas. El registro puede ser mantenido domésticamente o externamente. Las billeteras no declaradas pueden ser alimentadas a través de depósitos en cuentas bancarias secretas en países que aceptan este tipo de depósitos. El resultado final es que está habiendo más dificultad para localizar transacciones que para utilizar dinero electrónico.

La tercera termita tiene su origen en las transacciones que toman lugar entre diferentes partes de una misma empresa (Transacciones Intra-Empresa). Estas transacciones requieren de la utilización de “precios de transferencia” que son los precios a los cuales una parte de una empresa “vende” bienes y/o servicios a otra parte. Estas diferentes partes de una empresa multinacional pueden estar localizadas en diferentes países con diferentes sistemas impositivos. De otro lado, los bienes y servicios vendidos pueden no ser comercializados en el mercado abierto, por lo que ellos pueden no tener un precio de intercambio establecido por el mercado que pueda ser utilizado como referencia. Es como si se tratara de transacciones entre miembros de una misma familia. Algunos bienes pueden tener valor sólo para esa familia.

Los problemas surgen especialmente con insumos fabricados especialmente para un producto final (digamos un avión jet), el cual puede no tener un precio de intercambio establecido por el mercado; uso de derechos de autor, marcas comerciales y patentes, cuyos

valores son el resultado de evaluación; determinación de costos de casas matrices y costos de investigación y desarrollo; intereses sobre créditos tomados entre partes de una misma corporación multinacional. La determinación de estos costos y de los precios de los bienes y servicios comercializados al interior de la empresa es frecuentemente difícil y arbitraria. Ello abre la puerta para manipulaciones que muestren más ganancias en países (como Irlanda), donde los impuestos sobre las ganancias de las empresas son más bajos y menos ganancias en países como Alemania e Italia, donde los impuestos son más altos. Algunos países (como Australia) han comenzado a implementar una política de acuerdos negociados con empresas relevantes sobre la evaluación anticipada de insumos. Pero, por extensión, esto convierte el impuesto sobre las ganancias de las empresas en un impuesto sobre las ganancias “presuntivas” y no sobre las ganancias reales, objetivas. Por supuesto, dada la complejidad de las relaciones entre diferentes partes de una misma multinacional localizadas en diferentes países, y dada las diferencias en las tasas de los impuestos a las ganancias de las empresas existentes entre los diferentes países, la estrategia utilizada por las empresas de “traslado de precios” puede reducir significativamente los impuestos totales pagados por las empresas multinacionales.

La cuarta termita es la existencia y el rápido crecimiento en los años recientes de los Centros Financieros Off-shore y los Paraísos Fiscales. Varios estudios han mostrado que los depósitos totales en estos paraísos fiscales alcanzan niveles prácticamente similares a los resultados anuales de la economía de los Estados Unidos. Sus características distintivas son: (a) bajas tasas de impuestos; (b) reglas que hacen difícil o imposible identificar a los propietarios de los depósitos; y (c) falta de organismos de regulación y de información sobre aquellos depósitos hacia los países donde los propietarios de los depósitos residen. Estos refugios impositivos reciben ganancias de individuos y empresas en una manera que se hace difícil para los países de origen del capital imponerlos. De esta manera, ellos se convierten en una de las mayores herramientas para la evasión impositiva y en una importante “termita fiscal”. En años recientes, ha habido una mejor coordinación de esfuerzos para reducir el rol de estos centros financieros y paraísos fiscales en el lavado de dinero y especialmente en el lavado de dinero que pudiera estar ligado al terrorismo internacional. Ha habido también presiones por parte de la OECD, el FMI, el Grupo de Trabajo sobre Acción Financiera, y particularmente de los gobiernos para que estos refugios impositivos incrementen su transparencia.

También existe fuerte resistencia hacia aquellos países o territorios donde los centros off-shore están localizados, para cambiar sus políticas. Es una cuestión abierta si éstas termitas fiscales tendrán menos importancia en el futuro.

La quinta termita consiste de nuevos, Exóticos y Complejos Instrumentos Financieros que han entrado al mercado financiero. Habrá pasado buena parte del día hasta que un ciudadano común pueda entender y elegir fácilmente entre los instrumentos financieros a través de los cuales invertir sus ahorros. En el pasado, estos instrumentos tenían un retorno transparente y fijo a lo largo de un determinado período de tiempo (cuentas de ahorro, certificados de ahorro o bonos), o variables e inciertos (acciones en empresas). Las nuevas inversiones (tales como varias categorías de derivables, etc) son mucho más complejas. Por ello, no es fácil identificar si un retorno es una ganancia de capital o un dividendo y ubicar espacialmente el origen de las ganancias potenciales. Muchos de estos nuevos instrumentos están diseñados especialmente para evitar (si no evadir) el pago de impuestos. El campo financiero ha atraído “cientistas duros” e individuos extremadamente hábiles. Ellos han desarrollado modelos matemáticos complejos e instrumentos financieros que no son fáciles de entender para los ciudadanos comunes. Es más y más difícil para los empleados de las administraciones tributarias, quienes tienen un entrenamiento standard y salarios modestos, lidiar con estos desarrollos impositivos. Esta termita crecerá en los próximos años.

La Globalización ha creado también nuevas presiones sobre el mercado financiero lo que está forzando más competencia impositiva entre los países. Dada la Movilidad del Capital Financiero, se vuelve difícil para los gobiernos mantener la recaudación del impuesto a las ganancias globales con tasas impositivas progresivas altas. La razón es que los ingresos marginales (por ejemplo, la parte más alta de los ingresos de una persona), son frecuentemente ganancias de capital (por ejemplo, retornos sobre activos financieros). El impuesto a las ganancias globales, recaudado con tasas progresivas altas, crea fuertes incentivos para que los individuos muevan sus activos financieros hacia países donde las tasas son bajas y, especialmente, donde el secreto bancario y otras reglas proveen confidencialidad a los depositantes. El intercambio de información puede ayudar, pero muchos de los países o territorios que reciben los depósitos no quieren violar sus compromisos explícitos o implícitos con sus depositantes de no revelar su identidad y sus ganancias. Por lo tanto, los países de residencia de los propietarios

de estas cuentas no pueden acceder a imponer las ganancias relacionadas. Una alternativa podría ser la implantación de impuestos en suspenso.

El incremento de las actividades internacionales de los individuos, en ambos casos como trabajadores y consumidores, está también creando dificultades para las administraciones tributarias de los países. Ingresos generados en el exterior no son generalmente informados a las autoridades tributarias de los países de origen.

Los viajes al exterior permiten a los individuos comprar bienes caros (joyas, cámaras, etc), en países donde los impuestos al consumo interno son bajos. La competencia por consumidores móviles ha animado a algunos países, y especialmente a países pequeños, a bajar las tasas al consume interno con el objetivo de

atraer a consumidores externos. La consecuencia de este patrón es, una vez más, la enorme dificultad de muchos países para lograr aumentar la recaudación impositiva.

Adicionalmente a las termitas mencionadas más arriba, existen otros desarrollos que podrían ameritar ser agregados a la lista. Por lo tanto, es posible que algunas de las termitas ya mencionadas se puedan combinar para crear mayores dificultades. Estos desarrollos tendrán con el tiempo un impacto progresivo sobre: (a) las cargas tributarias; (b) las estructuras impositivas; y (c) el uso de bases impositivas particulares. El resultado neto será un mundo con baja recaudación de impuestos y sistemas tributarios diferentes. Sería prudente que los gobiernos de muchos países anticiparan estos desarrollos y tomaran las acciones compensatorias necesarias.



# Tributación en el MERCOSUR y la Necesidad de Coordinación

*Alberto Barreix\*, Jerónimo Roca # y Luiz Villela\**

## 1. EFECTOS TRIBUTARIOS DE LA LIBERALIZACIÓN Y DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA

En primer lugar, es de recibo en la literatura de finanzas públicas, que un sistema tributario debe tener una serie de características deseables, a saber:

- i) Suficiencia para solventar los gastos públicos en un marco fiscal sostenible;
- ii) Eficiencia, editando las distorsiones en los mercados de bienes, servicios y factores que generen pérdida de bienestar (Exceso de la carga) en la economía;
- iii) Equidad horizontal - igual tratamiento para contribuyentes de igual nivel de ingreso - y vertical - procurando que aquellos contribuyentes con mayores niveles de renta paguen más en términos de su ingreso - , basada en los principios del beneficio y la capacidad contributiva, y
- iv) Simplicidad, que facilite su aplicación.

Además, con el avance de la liberalización comercial y la integración económica, pareciera pertinente agregar una característica deseable adicional: La coordinabilidad del sistema tributario de un país con sus principales socios comerciales. Este trabajo no pretende una discusión sobre los cuatro principios rectores tradicionales de la tributación, que han sido ampliamente discutidos en la literatura, si no que se concentrará en la necesidad y las posibilidades de coordinación tributaria en el caso del MERCOSUR (Barreix y Villela, 2003).

La inserción internacional define el comercio de bienes y servicios, los flujos de inversión y, con ello, el nivel tecnológico y la estructura de la producción de un país. Adicionalmente, también condiciona la estructura tributaria, es decir, el sistema y la administración tributarios. Un rápido repaso histórico da cuenta de ello (Barreix y Roca, 2003).

Hasta el fin de la Pax Britannica en 1914, en un mundo donde imperaba el libre comercio, la mayor parte de la recaudación de impuestos provenía de la Aduana, complementada con impuestos específicos al consumo interno<sup>1</sup>. De hecho, las ventas o capturas de las Aduanas fueron el medio utilizado para el pago de deudas entre países.

Con el esfuerzo fiscal que demandaba la Primera Gran Guerra, y consolidado el cierre de las economías con la crisis financiera del año 30, el impuesto a la renta fue ganando importancia relativa, con mayor velocidad en los países desarrollados. La definición amplia de renta dada por Haig - Simons, que incluía los ingresos netos más los cambios patrimoniales, se consideró la medida más adecuada de la capacidad de pago del contribuyente, aplicable tanto a empresas como a individuos.

El modelo de sustitución de importaciones, que persigue la protección efectiva de determinados sectores, consiste en fijar aranceles altos a los productos

---

\* Del Departamento de Integración y Programas Regionales, BID.

# De la Universidad Complutense, Madrid.

<sup>1</sup> Un porcentaje muy pequeño provenía de impuestos a actividades específicas y, en particular, a la tierra (Henry George, *Progress and Poverty*, Appleton, 1882).

terminados y bajos a los insumos necesarios para producirlos. La brecha entre ambos se completa con valor agregado nacional, que se distribuye entre el capital y el trabajo. En este contexto, el predominio del impuesto a las rentas se explica porque el Estado se apropia de una parte de las rentas de ambos.

Este modelo tributario con predominio del impuesto a la renta, se impuso más rápida y profundamente en los países desarrollados, donde el ingreso per capita es mayor y las administraciones tributarias más eficientes. Adicionalmente, como un intento de atenuar las consecuencias de la Gran Depresión y producto de la mayor organización de los trabajadores, para capturar una mayor parte de la renta generada por la protección efectiva surgen las contribuciones a la Seguridad Social.

A partir de los años 60, con el inicio de las liberalizaciones comerciales y la integración económica europea, se consolida<sup>2</sup> el segundo impuesto del siglo: el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Las dos principales virtudes del IVA en su versión moderna son: i) definir adecuadamente su base, gravando el consumo y no la inversión, pues admite la devolución del impuesto pagado por las empresas en sus compras de bienes de capital, y ii) permitir la exportación de bienes y servicios sin impuestos, mediante la devolución del impuesto incluido en las compras de insumos afectados a la producción de los mismos. El impuesto a devolver se determina objetivamente—IVA comprado—, evitando el otorgamiento de subsidios encubiertos a la exportación.

Con la profundización de los procesos de liberalización comercial desde la mitad de los 70s en el Cono Sur se impulsaron reformas tributarias buscando el aumento de la eficiencia y la competitividad para una economía más abierta, con énfasis en la exportación abandonando paulatinamente el modelo de sustitución de importaciones. A partir de los 90s, con la profundización de las aperturas—en especial la financiera—y la integración regional, las economías de la región se hicieron más interrelacionadas y vulnerables a las crisis. Así, la prioridad de mantener la estabilidad macroeconómica determinó que el criterio de suficiencia privara sobre los de eficiencia y equidad dado que se necesitaba recaudar más para cerrar la brecha fiscal, ante un gasto público creciente (Villela, 2002).

La nueva inserción internacional, como factor determinante, se expresó en las siguientes condiciones para el desarrollo de la política tributaria en la región:

- i) Impulso de los sectores con ventajas comparativas pero difíciles de gravar
- ii) Dificultades para gravar el factor de produ-

- ción más móvil, el capital financiero
- iii) Preeminencia de una política fiscal activa dadas las limitaciones de hacer política comercial, monetaria y cambiaria
- iv) Restricciones de las políticas sectoriales y su sustitución por políticas de incentivos tributarios
- v) Aumento de la importancia de la tributación sobre las actividades internacionales
- vi) Deterioro de la calidad de los sistemas

### 1.1. Impulso de los sectores con ventajas comparativas pero difíciles de gravar

Cuando, vía liberalización comercial, se cumplen las condiciones de equiparación del valor de productos e insumos a nivel internacional (Heckscher y Ohlin), se favorece la producción de los sectores con ventajas comparativas. En los países en desarrollo, esto se traduce en el crecimiento de los productos primarios (agrícolas y recursos naturales no renovables) y una caída parcial del sector industrial. Sumado a ello, otras tendencias de reorganización empresarial, como la tercerización de servicios, multiplicando las micro y pequeñas empresas, generan una nueva distribución del valor agregado a nivel de los tres grandes sectores económicos (agro, industria y servicios). La región ha perdido casi 7% del producto industrial y ha ganado casi 10% en servicios al cabo de casi dos décadas<sup>3</sup>. Esto tiene importantes consecuencias para la política y, en especial, para la administración tributaria, ya que el grupo mayoritario de contribuyentes lo constituyen los “difíciles de gravar” (Shome, 1999)<sup>4</sup>.

Debido a que en su mayoría estos mini y micro emprendimientos tienen una productividad muy baja (Rodríguez, 2004), constituyendo meramente formas de subsistencia, tienden a ganar competitividad evadiendo los impuestos. Por ello, en términos de economía política, esto se vuelve un dilema. Por un lado, el gasto social, muchas veces ineficaz, no puede atender la emergencia

<sup>2</sup> La idea del impuesto al Valor Agregado surge en Alemania alrededor de 1920 por los trabajos de un empresario von Seimans y se implementa por primera vez en Francia de posguerra.

<sup>3</sup> Barreix, A. y D. Alvarez. “Cambios en el contexto internacional y sus efectos en la tributación en América Latina y el Caribe”, documento presentado en el XIII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile. 2001.

<sup>4</sup> Shome, P. “Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration”, Working Paper N° 19. FMI, Washington, DC. 1999.

en situación de restricción fiscal, y por el otro, la política tributaria debe gravarlos porque compiten con la economía formal. Como respuesta, las administraciones tributarias han ideado durante más de un cuarto de siglo un sinnúmero de regímenes especiales y otros mecanismos—entre ellos retenciones, fictos físicos y pagos estimados—con mayor o menor suceso pasajero. Sin embargo, mientras el dilema no se resuelva, mediante una mezcla de gasto social con imposición especial, esto permanecerá como una de sus mayores pesadillas.

Debe señalarse, que existe un reflejo de esta situación en la concentración de la recaudación. En la mayoría de los países de la región, menos del 1% del total de contribuyentes aportan cerca del 70% de los ingresos impositivos totales y más del 40% se recauda en las aduanas.

### **1.2. Dificultades para gravar el factor de producción más móvil, el capital financiero**

La liberalización de los controles de cambios y los flujos de capital, junto con el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y las tecnologías de las comunicaciones —que redujeron los costos marginales de las transacciones—, dotaron de gran movilidad relativa al capital. Por ejemplo, en el año 2000 los flujos nominales de comercio de mercancías y servicios fueron US\$7 billones mientras que los flujos internacionales de capital fueron cinco veces más grandes.

En primer lugar, más sofisticados mecanismos de planificación fiscal de la estructura financiera (por ejemplo, sustituir dividendos por intereses en los casos en que éstos no estén gravados) sumados a los nuevos productos financieros (derivados y otros instrumentos similares), brindan mayores posibilidades de arbitraje tributario y acentúan la tendencia a erosionar la base de los impuestos que gravan la renta.

En segundo término, el aumento de transacciones entre empresas afiliadas o vinculadas en diferentes países ha permitido la fijación de precios intra-empresas de manera de eludir a los fiscos y disminuir el pago de impuestos<sup>5</sup>.

Finalmente, la volatilidad del capital y el uso del planeamiento fiscal a través de instrumentos tales como “centros financieros,” off-shore, hedge - funds y préstamos intra-empresa han llevado a una competencia entre jurisdicciones, reduciendo la carga tributaria para retener y atraer el ahorro.

En consecuencia, las liberalizaciones de comercio y flujos de capital han erosionado las bases de los impuestos al comercio exterior y a la renta que han sido compensadas por aumentos en la imposición al consu-

mo y a los salarios en América Latina<sup>6</sup>. Estas tendencias, similares en los países de la OCDE, tienen un efecto negativo en la equidad de los sistemas tributarios.

### **1.3 Preeminencia de una política fiscal activa dadas las limitaciones de hacer política comercial, monetaria y cambiaria**

En la medida que caen las barreras arancelarias se resigna la posibilidad de hacer política comercial. A su vez, las fronteras entre la política comercial y la política tributaria están desapareciendo. Los negociadores comerciales y de integración regional están percibiendo que la promoción del comercio demandará una especial atención a los efectos económicos de los impuestos. Los tributaristas coinciden en que los sistemas impositivos pueden contener subsidios ocultos y barreras al comercio internacional de mercancías, servicios y capital, tal como fue reconocido por la propia Organización Mundial de Comercio (OMC).

Por otra parte, cuando se coordinan políticas monetarias, como la “serpiente europea” de alineación de tipos de cambio, o se llega incluso a renunciar a tener moneda propia, como con la creación del euro, es obvio que se restringen significativamente las posibilidades de hacer política monetaria y cambiaria. En América Latina este fenómeno también se presenta: hay tres países dolarizados —Panamá, El Salvador y Ecuador—, otros con paridad fija —Bahamas, Belice—, y otra serie de países con reglas cambiarias de mantenimiento del tipo de cambio real efectivo con el dólar estadounidense.

En consecuencia, estas restricciones a las políticas comerciales, monetarias y cambiarias vuelven a la política fiscal: a) la alternativa más relevante de política activa y, a su vez, b) el último bastión de la soberanía nacional. Sin embargo, en la medida que se profundice la integración económica y se hagan concesiones mutuas entre los países, mediante la coordinación de las políticas de tributación internacional —tratados,

<sup>5</sup> Asimismo, los profesionales altamente calificados, generadores de valor en una economía basada en el conocimiento, comienzan a ser más sensitivos a las tasas diferenciales de imposición a sus ingresos y lo consideran como un factor importante en sus decisiones de migración.

<sup>6</sup> Según Barreix y Álvarez [2001], entre los años 1980 y 1997 para un conjunto representativo de países latinoamericanos, hubo una reducción del impuesto al comercio exterior y a la renta del 10% y 4% respectivamente en la participación del total recaudado, mientras que los impuestos al consumo y a la nómina se incrementaron un 11% y 5% respectivamente.

precios de transferencia, intercambio de información— e incluso con el establecimiento de entidades de derecho tributario supranacional, como el Tribunal Europeo, es claro que los países cederán soberanía en materia fiscal.

Adicionalmente, en materia tributaria esto genera un conflicto de economía política. Mientras la academia recomienda tributos de bases amplias sin excepciones y sin discriminar a los agentes económicos y que afecten en la menor medida posible sus decisiones económicas, la naturaleza de la actividad política es definir mecanismos de intervención que modifican comportamientos basados en tratamientos discriminatorios a los diferentes actores sociales.

#### **14. Restricciones de las políticas sectoriales y su sustitución por las políticas de incentivos tributarios**

La reducción y la uniformización de los aranceles han disminuido significativamente la protección efectiva de la producción nacional, a lo que se ha sumado el abandono progresivo por parte de los gobiernos de las políticas sectoriales y regionales. Como respuesta, han surgido fuertes presiones por nuevos incentivos y beneficios fiscales para proteger sectores o regiones, que han resultado en renuncias tributarias importantes. De ahí la proliferación de zonas francas, free shops, beneficios a la hotelería turística, a la minería y a la forestación en nuestros países.

Sin embargo, la mayoría de las evaluaciones de la implementación de políticas sectoriales o regionales basadas en incentivos tributarios —usualmente clientelísticas, para beneficiar a pocos— ha concluido que son casi inocuos como estímulos a la inversión, y sólo han favorecido la evasión y sobre todo la elusión, dañando al conjunto de la economía. Adicionalmente, en los países pequeños existe una mayor dificultad de especialización de la administración, por problemas de escala, que complica el manejo de las excepciones, sean éstas tratamientos diferenciales a la importación (problemas de categorización y origen) o incentivos sectoriales o regionales, que sería mucho más transparente manejar como subsidios directos temporales.

Más aún, al desaparecer las barreras arancelarias, que vuelven innecesario estar instalado en un mercado para abastecerlo, los beneficios fiscales son el modo de retener y atraer inversión extranjera directa. Los incentivos concedidos por los estados brasileños, en particular en el sector automotor, son prueba de ello<sup>7</sup>. No obstante, ante el aumento del gasto tributario (pérdida de ingresos por las exoneraciones otorgadas), el

gobierno federal brasileño ha forzado a sus estados y a los socios del Mercosur a una mayor disciplina.

Adicionalmente, esto agudiza una discordancia profesional. En efecto, la tendencia predominante (actualmente) de la academia tributaria es recomendar tributos —de bases amplias sin discriminar a los agentes económicos— que afecten en la menor medida posible sus decisiones económicas, colida con la naturaleza de la actividad política, que esencialmente define mecanismos de intervención para modificar comportamientos mediante tratamientos discriminatorios a los actores sociales.

#### **1.5. Aumento de la importancia de la tributación sobre las actividades internacionales**

La política y la administración tributarias deben enfrentar una serie de problemas adicionales emergentes del proceso de internacionalización de las economías, tales como:

- a) Asignación de la base tributaria de las empresas multinacionales;
- b) tributación sobre los ingresos de capital;
- c) intercambio de información;
- d) tratados de doble imposición;
- e) paraísos fiscales y regímenes de incentivos dañinos.

La liberalización de los mercados ejerce presión sobre las compañías multinacionales para que sean más competitivas reduciendo sus costos, inclusive tributarios. Cerca del 40% de las transacciones comerciales internacionales se desarrollan entre firmas afiliadas<sup>8</sup>. Las empresas multinacionales reasignan sus rentas reestructurando sus operaciones comerciales y financieras en los diversos países para minimizar el pago de impuestos.

Esto impone una carga adicional sobre las administraciones tributarias que requieren, entre otras cosas, legislación de precios de transferencia que asegure la justa determinación de la base imponible de renta en la jurisdicción e intercambio de información con otras administraciones. En el Mercosur,

<sup>7</sup> Para los detalles de la “guerra fiscal” en Brasil, véase *Tributación en el MERCOSUR: evolución, comparación y posibilidades de coordinación*. Barreix, A. y L. Villela, BID/INTAL, 2003 y, en este libro, *Revisitando a guerra fiscal no Brasil*, Cavalcanti, Carlos.

<sup>8</sup> Byrne, (2004).

Argentina<sup>9</sup> y Brasil tienen legislación en la materia.

En la medida en que crece la importancia de los ingresos de capital generados en el exterior se reduce la capacidad de las administraciones tributarias nacionales para verificar la veracidad de las declaraciones de ingresos. Esto genera la necesidad de profundizar las normas en materia de intercambio de información entre las autoridades de las distintas jurisdicciones, como también la conveniencia de establecer normas en materia de retención en la fuente<sup>10</sup>.

El intercambio de información fiscal es particularmente importante para países como Argentina y Brasil que gravan la renta mundial de sus residentes y está, en general, restringido a los signatarios de tratados tributarios bilaterales. Sin embargo, existen importantes restricciones al intercambio de información, en particular ligadas al secreto bancario y a la reciprocidad en la materia. La cooperación entre administraciones mediante el intercambio de datos es necesaria para compensar la asimetría de información entre el Fisco y los contribuyentes.

El crecimiento de flujos de capital, que abarcan principalmente dividendos, intereses, regalías y asistencia técnica, y que acompaña el proceso de integración comercial, genera la necesidad de evitar la doble tributación y de promover el intercambio de información a través de tratados bilaterales. Las diferencias de contenido de esos tratados y la no-inclusión de todos los países, pueden generar inconsistencias que permiten al contribuyente obtener ventajas no deseadas para eludir impuestos a través de la red de tratados entre países (*treaty shopping*). Es por esto que, en apoyo a la creación de bloques de integración comercial, se debería facilitar la celebración y coordinación de tratados tributarios en el ámbito multilateral.

Por otra parte, la proliferación de paraísos fiscales en distintas regiones del mundo y el aumento en la competencia tributaria nociva, particularmente en materia de inversiones financieras y de portafolio, las que se han intensificado en la última década debido a la mayor globalización de los flujos de capital e ingresos, han creado nuevos desafíos para las administraciones tributarias, y ello conlleva la necesidad de acentuar el fortalecimiento de estas áreas críticas.

## 1.6. Deterioro de la calidad de los sistemas

Los sistemas tributarios buscan recaudar lo suficiente para financiar el gasto público atendiendo a un compromiso entre los principios de eficiencia, equidad y simplicidad del sistema. Se busca minimizar las distorsiones que generan los impuestos y cierto equilibrio en

la distribución de la carga, no sólo entre las bases impositivas (consumo, renta, nómina salarial y patrimonios) sino también entre los factores de la producción.

En la práctica, la política tributaria enfrenta tensiones que derivan en que este óptimo no sea alcanzado. Como se vio, la liberalización comercial determina una renuncia a los ingresos provenientes de aranceles. La liberalización financiera, a la vez, enfrenta a la dificultad de gravar al factor más móvil, el capital financiero. A su vez, la sustitución de las políticas regionales y sectoriales por políticas de incentivos tributarios implican un aumento del *gasto tributario*, con la consecuente renuncia de recaudación. Por otra parte, el gasto público presenta una tendencia creciente<sup>11</sup>, básicamente como consecuencia del gasto en seguridad social. Estas tendencias de signo contrario empujan a la aparición de una brecha fiscal, que ha sido cubierta con:

- i) Un aumento de la carga tributaria sobre el consumo y el trabajo, como contracara de la disminución de recaudación en los impuestos a la renta y al comercio exterior, y
- ii) el aumento de un número de impuestos técnicamente malos, distorsivos, que han “ensuciado” el sistema tributario.

### 1.6.1 Perjuicios a la equidad

Dada la pérdida de recaudación de aranceles, el límite a gravar al factor móvil, el capital financiero, y la

<sup>9</sup> Argentina incorpora normas en materia de precios de transferencia a partir del 1 de enero de 1998 mediante una modificación de la Ley del Impuesto a las Ganancias.

<sup>10</sup> Sin retención en la fuente, la efectividad del intercambio de información disminuye. Avi Yonah (2004) lo ejemplifica del siguiente modo: un ciudadano mexicano que desee recibir intereses, libres de impuestos, de bonos de una corporación americana, podría operar como sigue: 1) realiza la apertura en Islas Caimán de una sociedad que será la poseedora de los bonos; 2) los intereses cobrados son acreditados a dicha sociedad, sin que sean objeto de retención alguna en Estados Unidos (portfolio interest exemption, Internal Revenue Code section 871 (h)); 3) el intercambio de información entre México y Estados Unidos no resulta operativo desde que el IRS no conoce que la sociedad receptora de los intereses es propiedad del ciudadano mexicano; 4) en Islas Caimán, por supuesto, los intereses no son gravados. No obstante, algunos autores, entre ellos el propio Avi Yonah, son escépticos pues consideran que, desde que Estados Unidos abolió la tasa de retención sobre intereses en 1984, los países importadores de capital no son capaces de aplicarla, o por temor a no captar el ahorro externo o a incrementar el costo de capital a sus tomadores de crédito interno.

<sup>11</sup> En el próximo capítulo se hace alusión a la evolución del gasto público en los países desarrollados.

concesión de incentivos a la inversión real y al ahorro, la carga debe necesariamente recaer sobre el factor menos móvil, el trabajo, y sobre el consumo.

En el MERCOSUR, la carga tributaria total promedio creció 3,5% del PIB, un 18%, entre 1990 y 1999. En tanto, la carga de tributos destinados a financiar la seguridad social en el mismo período para Brasil aumentó un 2,5% del PIB, de los cuales 2 puntos porcentuales correspondieron a un impuesto sobre ventas con efecto cascada, y aún así el sistema sigue resultando deficitario<sup>12</sup>. Por su parte, las contribuciones a la seguridad social de Paraguay crecieron del 2,1% al 3,4% del PIB en la misma década. En Uruguay, los recursos fiscales destinados a financiar las obligaciones de su sistema de pensiones se incrementaron en 3,3% del PIB, proviniendo un 0,8% de mayores recaudaciones en las contribuciones a la previsión social y un 2,5% por la afectación de la recaudación de 7 puntos porcentuales de la tasa básica del IVA (23%). Es importante reconocer que Argentina y Uruguay a mediados de la década pasada han reestructurado sus regímenes de pensiones y jubilaciones incrementando la participación del sector privado en su administración<sup>13</sup>.

En términos de equidad, como la fuerza laboral es menos móvil que el capital, el menor crecimiento de los impuestos sobre el capital respecto a la suba de los impuestos sobre el trabajo implica un traspaso de la carga tributaria que no puede ser compensado por transferencias de ingresos y, por lo tanto, perjudican la equidad vertical. En otras palabras, como los estratos de mayores ingresos no sólo poseen un porcentaje mayor de sus ingresos proveniente de rentas del capital sino que además ahorran más que los estratos de renta baja, los impuestos al trabajo son generalmente más regresivos que aquellos que recaen sobre el capital o el ahorro. Así, el traslado de la carga tributaria del capital al trabajo hace que el sistema tributario no respete los elementos básicos que sustentan el principio de la capacidad contributiva, lo que torna más regresivo al sistema en su conjunto.

Los incentivos fiscales —guerra fiscal en Brasil, por ejemplo— han deteriorado la recaudación del impuesto a la renta. En un estudio reciente, Keen y Simone (2004) muestran una reducción de las tasas del impuesto a la renta empresarial entre 1990 y 2001 tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo. No obstante, mientras en los países desarrollados dicha disminución de la tasa fue compensada con una ampliación de la base imponible, en los países subdesarrollados implicó una caída de la recaudación de aproximadamente 20%. Keen y Simone atribuyen la mayor parte de dicha reducción a la concesión de incentivos tributarios que afectan la equidad horizontal.

### 1.6.2 Menoscabo a la eficiencia

En adición a la pérdida de base tributaria y sus efectos en la equidad, las necesidades de financiamiento fiscal han llevado a un deterioro de la calidad del diseño tributario. Esto se expresa en la generación de dos tipos de acciones: (i) la creación de nuevos impuestos y contribuciones que afectan la eficiencia económica; y (ii) continuos cambios en los impuestos existentes en la búsqueda de sostener el nivel deseado de recaudación.

Los países de la región, al inicio de los procesos de apertura económica, han efectuado un importante esfuerzo de simplificación tributaria adoptando un número reducido de impuestos con bases amplias y tasas moderadas. Infelizmente, con la excepción de Chile, hubo posteriormente un progresivo deterioro de estas premisas. Por ejemplo, en Argentina la cantidad de tributos nacionales experimentó una sustancial reducción en el año 1990, mientras que posteriormente la reforma tributaria de 1998 estableció nuevos impuestos, algunos de los cuales son de muy dudosa calidad como, por ejemplo, el tributo sobre débitos y créditos bancarios (“impuesto al cheque”), o definitivamente malos, como las detracciones sobre ciertas exportaciones, siendo el país tomador de precios. En Uruguay, donde hay más de treinta impuestos, se ha seguido un proceso similar. En Brasil, si bien algunos tributos tienen baja calidad, el número ha crecido sólo de diecisiete a diecinueve impuestos y contribuciones, debido a que la creación de los mismos, tanto federales como estatales o municipales, demanda una Reforma Constitucional. Por ende, ni la reforma a las constituciones estatales o las leyes orgánicas municipales pueden crear tributos no previstos en la Constitución Nacional.

Algunos de estos nuevos impuestos tienen bajísima productividad y un alto costo de cumplimiento y administración. En otros casos —impuesto al cheque e impuestos sobre ingresos o ventas brutos—, crean distorsiones económicas relevantes. No obstante, debe reconocerse que, en general, son difíciles de evadir y por la velocidad de cobro al ser sobre

<sup>12</sup> En 1990 se recaudaba 10,4% del PIB por concepto de COFINS, PIS/PASEP, CSLL más las contribuciones a la nómina, en tanto por igual concepto se obtuvo 12,9% del PIB en 2000.

<sup>13</sup> A la fecha, el Congreso de Paraguay tiene a consideración un proyecto de Ley para modificar el sistema de pensiones y jubilaciones transformándolo en un sistema mixto con determinación de prestaciones que incluyan parcialmente un sistema actuarial similar a los vigentes en los países del Río de la Plata.

instrumentos líquidos sufren poco por el efecto Tanzi. Irónicamente, los procesos de apertura comercial se iniciaron con un diseño tributario eficiente y simple, pero han evolucionado hacia impuestos distorsivos y complejos que perjudican la competitividad y, con ello, el propio espíritu de integración.

Además, en los países del MERCOSUR tuvieron lugar frecuentes ajustes tributarios —llamados a veces reformas y otras ajustes fiscales— para mantener bajo control los déficit fiscales crónicos a través de aumentos de tasas y cambios en las bases y formas de liquidación de los impuestos ya existentes. Este continuo cambio en las reglas de juego crea incertidumbre para los inversionistas y costos de cumplimiento para los contribuyentes y de administración para el gobierno, generando una pérdida para la sociedad en su conjunto.

Este activismo tributario —continuos paquetes impositivos como respuesta a déficits fiscales crónicos— ensucia el sistema tributario con impuestos de mala calidad técnica, aumentando el peso de tributos distorsivos que atentan contra la competitividad y, por consiguiente, determina que el sistema tributario deje de ser funcional al modelo de inserción internacional elegido de apertura económica y fomento de las exportaciones.

## 2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS

### 2.1. Asimetrías tributarias

Los sistemas tributarios de los países integrantes del MERCOSUR resultan, en un primerísimo examen, muy similares. En todos los casos la recaudación tributaria se estructura en torno a un peso preponderante de los impuestos generales sobre bienes y servicios, una alta participación de los aportes y contribuciones a la seguridad social, y una recaudación tradicionalmente baja de la imposición directa. (Cuadro 1).

No obstante las características aparentemente similares, apenas se profundiza en el análisis surgen marcadas diferencias entre las normativas de los diferentes países. En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de las principales disposiciones<sup>14</sup> en esta materia para los cuatro países miembros del MERCOSUR. Además, los capítulos específicos para cada país contenidos en este libro proporcionan más información y análisis sobre la normativa vigente. (Cuadro 2).

### 2.2. Tasa efectiva de tributación

El objetivo de esta sección es presentar los resultados de la estimación de las tasas efectivas de tributación sobre las rentas del capital que deberían enfrentar filiales de empresas de Estados Unidos y de España que realizaran proyectos de inversión en los países del MERCOSUR. Estos dos países fueron los seleccionados por ser los principales inversores extranjeros en la región.

Las tasas efectivas son aquellas que consideran no sólo la tasa legal del impuesto a la renta de sociedades (statutory corporate tax rate) sino, además, las disposiciones de la legislación que determinan la base imponible del impuesto, de modo que reflejan la carga tributaria efectivamente soportada. El cálculo solo pretende ser una aproximación ilustrativa respecto al impacto de la tributación sobre la localización de las inversiones en el MERCOSUR.

#### 2.2.1. Tasa efectiva marginal y tasa efectiva promedio

El enfoque tradicional —neoclásico— respecto a la influencia de la tributación sobre las decisiones de inversión afirma que la tributación afecta el costo del capital y que éste es el principal determinante del nivel de las inversiones. El costo del capital se define como la tasa de retorno antes de impuestos necesaria para obtener una renta económica después de impuestos igual a cero. Este enfoque se centra en proyectos marginales de inversión, es decir aquellos cuya rentabilidad después de impuestos es cero.

Una firma que maximice el beneficio invertirá unidades adicionales de capital hasta el punto en que la última unidad reporte un beneficio cero. Visto de otro modo, una empresa emprenderá los proyectos cuyas tasas de retorno antes de impuestos superen el costo del capital hasta que —para el último proyecto— la tasa de retorno antes de impuestos iguale los costos. De acuerdo a este enfoque, cuanto más gravoso sea el sistema tributario, mayor costo del capital y, por tanto, es esperable un menor nivel de inversiones.

Esta idea se captura en la definición de la tasa efectiva marginal de tributación (effective marginal tax rate, EMTR):

<sup>14</sup> Las disposiciones legales y cuadros comparativos relativos a los principales tributos de los países del MERCOSUR se presentan, en detalle, en Barreix, A y Villela, L.: "Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación". INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2003.

**Cuadro N° 1**

**MERCOSUR - Presión tributaria año 2003**  
**Clasificación jurisdiccional desagregada por impuesto**  
**En porcentaje del PIB**

<b>Jurisdicción e impuesto</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Uruguay</b>
<b>Gobierno Central</b>	<b>20.6%</b>	<b>16.3%</b>	<b>9.8%</b>	<b>19.4%</b>
Sobre bienes y servicios	7.6%	7.6%	6.0%	12.5%
IVA o Semi IVA (BR)	5.3%	4.8%	4.2%	9.3%
Selectivos	2.2%	2.5%	1.8%	2.5%
Otros	0.1%	0.3%	0.0%	0.7%
Renta	4.4%	6.3%	1.7%	3.9%
Personas físicas	1.3%	0.0%	0.0%	2.1%
Personas jurídicas	2.6%	0.0%	1.7%	1.8%
Otros	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%
Propiedad	2.0%	0.0%	0.0%	1.6%
Otros	0.8%	1.9%	0.3%	0.2%
Comercio Exterior	3.0%	0.5%	1.8%	1.2%
<b>Contribuciones a la seguridad social</b>	<b>2.8%</b>	<b>8.4%</b>	<b>2.5%</b>	<b>8.5%</b>
<b>Gobiernos Subnacionales</b>	<b>3.8%</b>	<b>10.5%</b>	<b>0.2%</b>	<b>3.2%</b>
Sobre bienes y servicios	2.4%	8.1%	n/d	0.3%
Renta	0.0%	0.0%	n/d	0.0%
Propiedad	1.0%	1.2%	n/d	2.4%
Otros	0.4%	1.2%	n/d	0.5%
<b>TOTAL</b>	<b>24.4%</b>	<b>35.2%</b>	<b>12.5%</b>	<b>31.1%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP; BNDES Secretaria para Assuntos Fiscais- y Receita Tributaria Federal, Brasil. Ministerio de Hacienda y Banco Central del Paraguay, Paraguay; Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social. Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay; Ministerio de Economía y producción AFIP e Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina

**Cuadro N° 2**

## Tributación en el MERCOSUR: Principales asimetrías

Instrumentos	Punto	Contrapunto
IVA e ICMS	IVA, nacional, base amplia, pocas alícuotas, total aprovechamiento de créditos: Argentina, Paraguay y Uruguay.	ICMS, estadual, limitado a mercaderías y unos pocos servicios, gran número de alícuotas, con limitaciones al aprovechamiento de ciertos créditos de etapas anteriores: Brasil
Tributos en Cascada	Uruguay (excepto Cofins, que es un IVA mayorista sobre bienes) y Paraguay no tienen.	Brasil: Cofins, PIS/PASEP, CPMF e ISS, recaudan 6,8% del PBI. En el caso del Cofins y PIS/PASEP, para las empresas (grandes) que pagan el Impuesto a la Renta con base en las ganancias reales (y no estimaciones), se ha adoptado regímenes de no acumulación, pero con alícuotas más elevadas.  Argentina: Impuesto a los Ingresos Brutos, recauda más de la mitad de los ingresos de las provincias (2,2% del PBI) e Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.
Impuestos Selectivos	Monofásicos, aplicados al nivel del productor o importador de los bienes gravados: Argentina (Impuestos Internos), Paraguay (Impuestos Selectivos) y Uruguay (IMESI).  Base imponible "tradicional": combustibles, tabacos, bebidas alcohólicas (Argentina, Paraguay y Uruguay).	Plurifásico no acumulativo –tipo IVA–: Brasil (IPI).  En Brasil, el IPI no grava los combustibles. Por tanto, en el ICMS, que sí los grava, se aplican tasas altas, más propias de un impuesto selectivo que de un IVA.
Impuesto a la Renta	Brasil y Argentina tributan las personas físicas.  Brasil y Argentina aplican el criterio de renta mundial y los dividendos no se incorporan en la base del impuesto personal para evitar doble tributación.	Uruguay y Paraguay no tributan las personas físicas en la forma tradicional. Uruguay aplica un impuesto cedular que grava rentas de actividades empresariales individuales, y Paraguay, a partir del 2005, adoptará un impuesto a la renta personal, pero con bajas alícuotas y la posibilidad de deducción de todos los gastos personales.  Uruguay y Paraguay aplican el criterio de fuente, gravando residentes o no residentes exclusivamente por sus rentas de fuente nacional.  Uruguay no retiene impuestos sobre intereses de no residentes.
Impuestos a los Activos	Brasil y Paraguay no tienen	Argentina y Uruguay aplican impuestos generales al patrimonio o activos de las personas físicas y empresas. Argentina grava incluso los bienes ubicados en el exterior.
Seguridad Social	Reformas y sistemas mixtos en Argentina y Uruguay.  Argentina: sistema mixto, con obligatoriedad de optar por (a) sistema de reparto (público) o (b) sistema de capitalización (privado).  Uruguay: sistema mixto: (a) de reparto y obligatorio para la totalidad de los afiliados (público), y (b) de capitalización y obligatorio para los afiliados con ingresos superiores a determinado monto (privado).	Sistemas de reparto en Brasil y Paraguay.

*Continúa en la próxima página*

Instrumentos	Punto	Contrapunto
Coparticipación	Poco relevante en Uruguay y Paraguay, estados unitarios.	Muy importante en Argentina y Brasil.  Argentina: Provincias y municipios recaudan 4.5% del PBI y reciben 8.5% del PBI de coparticipaciones.  Brasil: Estados y municipios recaudan más del 11% del PBI y reciben de la Unión 2% del PBI por transferencias
Tratados	Argentina y Brasil tienen un tratado entre ellos y, entre ambos más de 30 tratados con países desarrollados	Uruguay y Paraguay no tienen tratados con países de América Latina y muy pocos con países desarrollados.
Administración Tributaria	Argentina, Brasil y Paraguay tienen aduanas y administración de tributos internos en un mismo organismo.	Uruguay tiene la Aduana y la Administración Tributaria como entidades separadas.
Precios de Transferencia	Uruguay y Paraguay no tienen.	Argentina: sí, siguiendo los métodos de la OECD.  Brasil: sí, de acuerdo a (a) precios independientes comparables, (b) precio de reventa menos descuentos y comisiones o (c) costo de producción más lucro.

$$EMTR = \frac{\tilde{p}-s}{\tilde{p}}$$

donde  $s$  es la tasa de retorno después de impuestos que obtendría el inversor en una inversión alternativa y es la tasa de retorno antes de impuestos necesaria para asegurar al inversor dicha rentabilidad requerida después de impuestos ( $s$ ). Cuanto más gravoso sea el sistema tributario, más alto será el costo del capital y, por definición, más alto será el tipo efectivo marginal.

No obstante, el impacto de la tributación sobre el costo del capital no es informativo respecto a la decisión de localización de una inversión. Tomemos el caso de una firma que debe decidir la localización de un proyecto de inversión infra-marginal (la renta económica después de impuestos es positiva) entre dos localizaciones alternativas (proyectos mutuamente excluyentes)<sup>15</sup>. En presencia de impuestos, la decisión de localizar la inversión en el país A o en el país B dependerá de comparar el retorno después de impuestos en el País A ( $R^A$ ) con el retorno después de impuestos en el país B ( $R^B$ ). El impacto de la tributación en esta decisión puede medirse en la forma de un tipo efectivo promedio de tributación (*effective average tax rate*, EATR), definido como:

$$EATR = \frac{R^* - R}{R^*}$$

donde  $R^*$  es la renta de la inversión antes de impuestos y  $R$  es la renta de la inversión después de impuestos. El tipo efectivo promedio mide el porcentaje de la renta económica que se destina a impuestos. Cuanto más alto sea el EATR de determinada localización, menos probable es que el proyecto se radique en ella.

En resumen, puede verse la decisión de inversión como un proceso en dos etapas:

- i) En la primera etapa, la empresa toma la decisión respecto a la localización de la inversión entre dos (o más) sitios mutuamente excluyentes. Tal decisión se apoya en la consideración de la tasa efectiva promedio de tributación.
- ii) Una vez decidida la localización, en la segunda etapa se decide la magnitud de la inversión. Esta segunda decisión se apoya en la información que brinda la tasa efectiva marginal.

### 2.2.2. Metodologías de cálculo de tasas efectivas

Los dos grandes grupos de metodologías de cálculo de tasas efectivas de tributación son (i) las basadas en

<sup>15</sup> Los costos de producción son tales que se decidirá la realización del proyecto en una localización pero no en ambas.

datos hipotéticos —inversión hipotética y empresa hipotética—, y (ii) las basadas en datos reales —datos micro y datos macro—.

Entre los trabajos que han desarrollado el enfoque de la inversión hipotética destaca el de King y Fullerton (1983)<sup>16</sup>. En este trabajo, no obstante, las estimaciones se realizaron siguiendo la metodología desarrollada por Devereux y Griffith (1998), que se considera una versión revisada y ampliada del trabajo de King y Fullerton<sup>17</sup>. Estas metodologías “miran hacia adelante” (forward-looking) en el sentido de que, a partir de un momento t determinado, en el cual se realiza una inversión (hipotética), analizan la evolución de la misma durante un período de simulación.

Las ventajas de estas metodologías son:

- (i) No sólo proveen una medida general de los incentivos tributarios que los diferentes países conceden a la inversión sino que, además, permiten identificar el tratamiento diferencial de las políticas tributarias (a) entre sectores, (b) entre activos, (c) entre fuentes de financiación, y (d) entre inversiones nacionales o internacionales.
- (ii) En el mismo sentido, no solo proveen una estimación global de la carga tributaria efectiva sino que, además, permiten identificar el peso dentro de dicha carga global de las diferentes disposiciones de la legislación tributaria<sup>18</sup>.

### 2.2.3. Las tasas efectivas en el MERCOSUR

Como se dijo, en este trabajo se estimaron las tasas efectivas de tributación sobre las rentas del capital que deberían enfrentar filiales de empresas de Estados Unidos y de España que realizaran proyectos de inversión en los países del MERCOSUR. De acuerdo a lo visto anteriormente, se calcularon las tasas efectivas promedio, que se consideran las relevantes para la decisión de localización de la inversión.

La metodología seguida fue la propuesta por Devereux y Griffith y se adoptaron las siguientes decisiones metodológicas:

- (i) Se consideró un sólo activo: maquinaria.
- (ii) Se supuso que tanto la filial como la matriz financian el proyecto de inversión con dividendos no distribuidos.
- (iii) Sólo se consideraron los beneficios otorgados por los países del MERCOSUR en el impuesto a la renta de sociedades, en particular la depreciación fiscal admitida<sup>19</sup>.
- (iv) En el caso de Paraguay, se consideró como tasa

del impuesto a la renta de empresas el 10% (tasa propuesta en la reforma en curso)<sup>20</sup>.

A continuación, se presentan los principales resultados.

I- En el (Cuadro 3) se presentan las tasas efectivas promedio de tributación considerando solamente los impuestos sobre la renta de sociedades del país inversor y del país fuente —sin tomar en cuenta, en principio, los impuestos sobre la renta personal ni los beneficios otorgados por el país fuente—. Dado que el mecanismo adoptado por Estados Unidos para evitar la doble imposición internacional es el crédito tributario con tope (y canasta de países) y que, a la vez, ninguno de los países del MERCOSUR tienen una tasa de impuesto sobre la renta de sociedades superior a la de Estados

<b>Cuadro N° 3</b>		
<b>Impuestos sobre renta de sociedades</b>		
<b>País fuente</b>	<b>País inversor</b>	
	<b>Estados Unidos</b>	<b>España</b>
Argentina	0.4195	0.3834
Brasil	0.4195	0.3691
Paraguay	0.4195	0.2186
Uruguay	0.4195	0.3118

<sup>16</sup> En Fullerton (1983) se encuentra una revisión de los diferentes autores que han aportado a las metodologías de cálculo de tipos efectivos.

<sup>17</sup> Por su parte, el ejemplo más representativo de la metodología de la empresa hipotética es el European Tax Analyser Model, desarrollado por la Universidad de Mannheim y el Centre for European Economic Research de Mannheim (1999), que es un programa que calcula la carga tributaria efectiva soportada por una empresa modelo.

<sup>18</sup> Las varias desventajas de esta metodología se detallan en el Anexo Metodológico.

<sup>19</sup> Esto implica una limitación del análisis puesto que Brasil y Argentina otorgan incentivos a la inversión a través de los impuestos indirectos (ICMS e IVA respectivamente).

<sup>20</sup> Los valores supuestos para las variables involucradas en los cálculos son los siguientes: tasa de retorno del proyecto 25%; tasa de depreciación económica del activo 10%; tasa de inflación 3% (tanto en el país de origen —home country— como en el de destino de la inversión —host country—); tasa de interés nominal en el home country 7% y tipo de cambio en el período t+1 igual a 1. Estos valores se suponen los mismos para cada uno de los países del MERCOSUR, pues se utilizan como variables de control, de modo de aislar el efecto de los parámetros tributarios.

Unidos (35%), la carga tributaria para una filial estadounidense es la misma cualquiera sea el país del MERCOSUR donde se radique la inversión (42%)<sup>21</sup>. En este escenario, la diferencia de tributación entre los países del MERCOSUR no afecta, por tanto, la tasa efectiva que enfrentan las filiales norteamericanas en la región.

Por el contrario, dado que España evita la doble imposición internacional otorgando la exención en destino de las rentas obtenidas en el extranjero, la tasa efectiva promedio de tributación que soporta la empresa española es diferente para cada país: en Paraguay 22% (la imposición sobre la renta de sociedades es la menor: 10% más 15% de retención de dividendos); 31% en Uruguay; 37% en Brasil y 38% en Argentina. En este caso sí influyen las diferencias en la imposición sobre la renta de sociedades de los diferentes países del MERCOSUR. En resumen, la tributación en el país de residencia (*home country*) que aquí se remarca como central, es a menudo olvidada en los análisis de influencia de la tributación en la localización de inversiones, que sólo consideran las diferencias de tributación del país fuente (*host country*)<sup>22</sup>.

II- Si se incorporan al análisis los beneficios tributarios (Cuadro 4), las filiales estadounidenses enfrentan la menor tasa efectiva promedio en Uruguay,

<b>Cuadro N° 4</b>		
<b>Impuestos sobre renta de sociedades y beneficios tributarios</b>		
<b>País fuente</b>	<b>País inversor</b>	
	<b>Estados Unidos</b>	<b>España</b>
Argentina	0.2860	0.2576
Brasil	0.2842	0.2469
Paraguay	0.3077	0.1778
Uruguay	0.2598	0.1859

prácticamente la misma en Argentina, y Brasil y una mayor tasa en Paraguay, donde la depreciación fiscal admitida es menor<sup>23</sup>.

El crédito tributario otorgado por Estados Unidos que, como ya se vió, opera como igualador en el caso de que existan diferentes tasas de impuesto a la renta sobre sociedades en los países fuente de la inversión, no actúa de igual modo ante diferentes beneficios tributarios. Estos beneficios deben pensarse como la inversión efectiva equivalente a una inversión nominal de 1, siendo en todos los casos el retorno igual a

p unidades (ver la metodología Devereux-Griffith en el Anexo I).

En el caso de una filial española, por el contrario, las diferencias en las tasas de impuesto sobre la renta de sociedades son más relevantes que las diferencias en los beneficios tributarios y Paraguay sigue siendo el país donde la tasa de tributación efectiva es menor (18%). Luego, los países más atractivos serían Uruguay (19%), Brasil (25%) y Argentina (26%).

III- Las conclusiones anteriores se mantienen si se consideran, además, los impuestos sobre la renta personal, es decir, si se tiene la perspectiva del accionista de la filial extranjera (Cuadro 5).

En este caso debe señalarse adicionalmente que la tasa efectiva de tributación que recae sobre el accionista español es mayor que la que grava al accionista estadounidense, desde que la diferencia de tasas marginales<sup>24</sup> en el IRPF de ambos países (45% en España y 35% en Estados Unidos—sin imposición estadual incluida) es mayor que la diferencia de tasas en los países fuente.

En resumen, en esta sección se han presentado los resultados de la estimación de las tasas efectivas de tributación sobre las rentas del capital que deberían enfrentar filiales de empresas de Estados Unidos y de España que realizaran proyectos de inversión en los países del MERCOSUR, con el objetivo de tener una muy primaria aproximación al impacto de la tributación

<sup>21</sup> Debe señalarse que la tasa efectiva marginal promedio supera a la tasa legal del impuesto sobre sociedades (35% en este caso) por definición metodológica de dicha tasa (por ejemplo: el denominador no es la renta de la inversión antes de impuestos sino la tasa de retorno antes de impuestos dividida por 1 más la tasa de interés, pues es la rentabilidad necesaria para asegurar al inversor la rentabilidad requerida después de impuestos). Ver Anexo Metodológico, sección 1.5 El tipo efectivo promedio.

<sup>22</sup> Estos resultados están en línea con las conclusiones de Razin y Sadka (2005) que demuestran, usando datos de panel para 24 países de la OCDE y para el período 1981 – 1998, que la localización de la inversión entre países alternativos depende de la tributación del país del inversor, en tanto que el nivel de la inversión, una vez decidida su ubicación, es función la imposición del país receptor.

<sup>23</sup> Este resultado es lógico desde que la tasa de impuesto sobre la renta de sociedades en Paraguay es la menor del MERCOSUR (10%).

<sup>24</sup> La teoría económica indica que corresponde considerar al "accionista marginal", es decir, aquel que solo está dispuesto a comprar acciones de la empresa al precio actual de las mismas, no a precios superiores. Sin embargo, identificar a dicho accionista y la tasa del impuesto sobre la renta personal que le corresponde es prácticamente imposible. Por tanto, en este caso se ha decidido considerar las tasas marginales del impuesto sobre la renta personal.

**Cuadro N° 5**

**Impuestos sobre renta de sociedades y renta personal**

País fuente	Sin beneficios País inversor		Con beneficios País inversor	
	Estados Unidos	España	Estados Unidos	España
Argentina	0.5195	0.5462	0.4175	0.4648
Brasil	0.5195	0.5369	0.4161	0.4579
Paraguay	0.5195	0.4396	0.4340	0.4132
Uruguay	0.5195	0.4998	0.3974	0.4184

sobre la localización de las inversiones en la región. No obstante, corresponde realizar dos advertencias:

- i) Las limitaciones de esta metodología no son menores, razón por la cual se comentan detalladamente en el Anexo Metodológico, y
- ii) debe destacarse que existen trabajos de cálculo detallado de la tasa efectiva tributaria (incluyendo todo tipo de impuestos nacionales y subnacionales, contribuciones a la seguridad social, aranceles, etc) para el sector agropecuario y agroindustrial de Argentina y Brasil (Rezk y Rezende, 2003).

Aún así, pueden ensayarse dos conclusiones como cierre de esta sección:

- i) Cuando el país del inversor adopta el mecanismo del crédito tributario con tope para evitar la doble imposición internacional, las tasas de imposición más bajas que definan los países fuente no resultan relevantes en la decisión de localización de la inversión desde que el país de la matriz captura la diferencia. Por tanto, es de central importancia la tributación del país de origen de la inversión, variable que a menudo es dejada de lado en los análisis sobre tributación y localización de inversiones.
- ii) La afirmación de que la reducción de tasas de imposición a la renta de sociedades afecta tanto de los países subdesarrollados como de los desarrollados dejan de recaudar por la competencia tributaria, debe ser relativizada. Como se ve en los cálculos presentados, se captura gran parte de dicha renta a través de la im-

sición sobre la renta personal. En efecto, aún España que exonera las rentas de sus empresas obtenidas en el extranjero, las grava cuando el dividendo es distribuido al accionista de la empresa. Por ejemplo, la carga total sobre los dividendos obtenidos por una inversión española en Paraguay —considerando los beneficios de la legislación paraguaya— es de 0.4132 (Cuadro 5). De la misma, un 43% (0.1778, Cuadro 4) es apropiado por el fisco paraguayo, mientras que el restante 57% es apropiado por el fisco español a través del impuesto a la renta personal.

### 3. LA NECESIDAD DE COORDINACIÓN

#### 3.1. ¿Por qué armonizar?

En un área de libre comercio, el principal objetivo de los socios es facilitar el libre tránsito de bienes, servicios, capital y trabajo en un entorno macroeconómico sin distorsiones. La política tributaria es un factor importante, que afecta los flujos de bienes, servicios y factores, y la localización de inversiones, esto es, afecta la asignación de recursos.

En particular, son requisitos que debería cumplir la política tributaria que viabilice un proceso de integración:

- 1) No introducir distorsiones en el libre flujo de bienes y servicios entre los países miembros del acuerdo. Esto implica que los bienes y servicios

nacionales e importados deben recibir idéntico tratamiento tributario. De ese modo, las decisiones de consumo entre productos nacionales o importados dependerán de sus precios relativos antes de impuestos (principio de no discriminación).

Tal cual plantean los modelos tradicionales, para que este requisito se cumpla, no es necesario que los impuestos sean iguales en cada uno de los países. De realizarse un ajuste completo en frontera —desgravación completa de las exportaciones y tributación total sobre las importaciones— y aplicarse el principio de destino— los bienes o servicios se gravan en el mercado del consumidor final—, el requisito se cumple.

- 2) La imposición directa afecta las decisiones de asignación de la inversión y el ahorro. La política tributaria no debería introducir distorsiones en dichas decisiones, impidiendo que las mismas dependieran de las tasas de retorno (dotación de factores). Los modelos tradicionales de asignación de inversiones asumen para los socios comerciales similar tamaño, legislación tributaria, desarrollo institucional y tecnológico, perfecta movilidad de capitales y flexibilidad fiscal en el corto plazo, lo que permite la sustitución de deuda por carga tributaria. Esta no es la realidad del MERCOSUR, y un modelo de la asignación de inversiones reales y de portafolio debería tener en cuenta estas características.
- 3) Que no se verifique un tratamiento discriminatorio para la mano de obra. En consecuencia, este papel que debe cumplir la política tributaria para viabilizar los procesos de integración, empuja a su armonización, entendiéndose por tal el proceso de ajuste de los sistemas tributarios de las diferentes jurisdicciones en la búsqueda de objetivos comunes de política.

### 3.2. ¿Armonización o competencia?

Los cambios de las últimas décadas en el contexto internacional —entre otros, aumento del comercio internacional, creciente movilidad del capital financiero, crecimiento de la inversión extranjera directa, con importante papel de las empresas transnacionales—, han habilitado el surgimiento de la competencia tributaria. Esta ocurre cuando los contribuyentes pueden escoger entre las jurisdicciones con diferentes niveles de tribu-

tación al decidir dónde trabajar, ahorrar e invertir o, desde otro punto de vista, cuando los países manipulan sus sistemas tributarios de modo de atraer capital y consumidores extranjeros, incursionando así en las bases imponibles de otros países, “exportando” su carga fiscal.

Se debe distinguir entre competencia y degradación fiscal. La primera se verifica entre y a través de países, vía cambios en las tarifas. La degradación fiscal, vía cambios en las bases imponibles, se asocia a intentos deliberados para exportar impuestos, en el sentido antes usado de la expresión. La competencia tributaria es, en consecuencia, más transparente que la degradación fiscal.

La competencia tributaria podría llevar a un proceso natural de armonización entre los distintos sistemas tributarios, resultando en lo que se denomina armonización espontánea o de mercado. Algunos aspectos de la competencia tributaria pueden resultar positivos:

- a) Reduce las tasas de impuestos sobre bases imponibles móviles; y
- b) al reducir los ingresos tributarios presiona a favor de la disciplina fiscal y, en el mejor de los casos, de un gasto público más eficiente.

No obstante, la competencia tributaria puede resultar dañina:

- a) Si el gasto público es inflexible a la baja y, en consecuencia, el recorte de los ingresos fiscales lleva a déficits altos y aumento del endeudamiento público, de tasas de interés, tarifas e inflación.
- b) Si el gasto que se recorta no es el ineficiente. Más allá de una seria consideración sobre la eficiencia de la inversión pública, cabe apuntar que en la mayoría de los casos es precisamente la inversión pública el componente del gasto público total sacrificado, con el consiguiente deterioro de servicios básicos como infraestructura, salud, etc.
- c) Si el gobierno reemplaza la pérdida de ingresos con impuestos de mala calidad. Téngase presente que se origina un problema de spillover effect internacional de los regímenes domésticos que perjudica la capacidad de algunos países de gravar ciertas actividades dadas las disposiciones tributarias de otros países. De esta forma,

se restringen las opciones de instrumentos tributarios sesgándolos hacia la implantación de instrumentos menos eficientes y equitativos, así como de cumplimiento y administración más costosos, generando una degradación de la calidad de los sistemas tributarios. Generalmente, este proceso es acompañado por una pérdida de equidad, tanto horizontal como vertical, en la distribución de la carga impositiva.

- d) Se crean posibilidades de elusión y evasión con el establecimiento de paraísos fiscales y regímenes tributarios preferenciales. En efecto, el régimen de incentivos fiscales de un país puede perjudicar la capacidad de otro país para recaudar impuestos sobre sus residentes. Como dicen Barreix y Villela (2003), “el problema no es que un país decida soberanamente no gravar a sus residentes sino que evita que los otros países puedan hacerlo. Así se genera una asimetría de información que brinda al contribuyente amplias posibilidades de evasión o elusión”.
- e) Desde una perspectiva global, regímenes tributarios preferenciales pueden inducir a una mala asignación de recursos. La misma lógica que se aplica para eliminar las barreras al comercio mediante aranceles más bajos y uniformes o los subsidios a determinados sectores, que es universalmente aceptada en los acuerdos comerciales, se debe aplicar para asegurar la mayor equidad de la tributación directa.

Un ejemplo de armonización espontánea producto de la competencia tributaria, lo constituye el efecto operado por la reforma de 1986 en EEUU en relación con la baja de tasas del impuesto a la renta de empresas del 48% al 34%, que originó un realineamiento en las tasas del tributo en los países de la UE, cuyo promedio descendió de 43,8% en 1986 a 34,5% en 1992, con el fin de no perder competitividad.

Este proceso puede ser traumático, al provocar una guerra fiscal en la cual todos los países pierden ingresos y llevar mucho tiempo hasta que las fuerzas del mercado puedan alcanzar una situación de equilibrio, que puede estar lejos de ser lo óptimo para la mayoría de ellos. El camino alternativo, es la armonización concertada, por la cual los países negocian la adecuación mutua de sus sistemas tributarios. La misma ocurre cuando existe un acuerdo formal entre países para la convergencia, aunque ello no implique necesariamente la “igualación” de las estructuras tributarias —como en

el caso del IVA comunitario europeo que fue establecido a partir de directivas compulsivas dictadas por la Comisión—<sup>25</sup>.

### 3.3. El proceso de armonización tributaria en la Comunidad Andina

Luego de un largo proceso que se inició en octubre de 1998, el 12 de julio de 2004 la Comunidad Andina (CAN) aprobó las Decisiones 599 y 600 sobre la armonización del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de los Impuestos Tipo Selectivo al Consumo (ISC), respectivamente. La armonización de los impuestos indirectos es necesaria para afianzar la Unión Aduanera que a la fecha constituye la Comunidad Andina; y para minimizar la existencia de regímenes tributarios indirectos muy disímiles que causan asimetrías en las condiciones de competencia.

El único precedente es la experiencia de la Unión Europea. Estas Decisiones Andinas representan un acuerdo en el diseño de las legislaciones nacionales correspondientes a un IVA moderno y coordinado inclusive en sus aspectos administrativos, así como reglas unificadas para los impuestos selectivos. (Arias, Barreix, Valencia y Villela, 2004).

#### 3.3.1. Objetivos de la armonización del IVA andino

Sin perjuicio de que más adelante se detallan los aspectos técnicos del IVA armonizado, es necesario destacar desde ya las principales características de su diseño económico, de modo que resulten más claros los objetivos perseguidos, cuya descripción es el propósito de esta sección.

El diseño económico se ha basado en:

- (1) Sistema de crédito por facturación aplicado en cada etapa de la producción, evitando así el efecto acumulación de impuesto sobre impuesto, característico de los impuestos a las ventas o ingresos brutos, que discrimina contra las firmas especializadas en favor de aquellas integradas verticalmente.

<sup>25</sup> Armonización, es el concepto ideal; coordinación es la forma práctica para lograr la armonización. No debe confundirse la armonización o la coordinación con la “igualación” tributaria.

- (2) Recuperación del IVA en la inversión y las exportaciones, que asegura que no sean afectadas por las tasas del impuesto aplicadas a lo largo de los estadios intermedios de la cadena de producción y, de ese modo, que la carga recaiga solamente sobre el consumo.
- (3) En el largo plazo, adopción de una lista común para las exclusiones de bienes y servicios. En rigor, el número de exclusiones admitidas es mínimo, básicamente los servicios sensibles: educación, salud y transporte interno de pasajeros-excepto aéreo; que quedaron sujetos a las legislaciones nacionales.
- (4) Reducción, en los casos que existan tasas múltiples, a un máximo de dos, siendo la tasa general igual a 19% mientras la tasa mínima no podrá ser inferior al 30% de la tasa general, para facilitar la administración del IVA. El límite de la tasa general se basa en un argumento de economía política ya que con alícuotas superiores se genera la presión por tasas diferenciales y excepciones. Tal es el caso de la Comunidad Europea donde existen cuatro tasas (general, reducida, super-reducida y parking) más tasa cero para algunos bienes en ciertos países;
- (5) Admisión del régimen de tasa cero exclusivamente para las exportaciones de bienes y servicios, para que no se afecte la competitividad.
- (6) Adopción de normas específicas para proteger de los derechos del contribuyente sin limitar las facultades de la administración.
- (7) Implantación de mecanismos de coordinación en operaciones internacionales basados en el principio de la “no discriminación” entre producción nacional y extranjera.

Los objetivos de la armonización de la imposición indirecta en los países andinos fueron cinco:

- (i) Facilitar el comercio intrarregional asegurando las condiciones de competencia y la no discriminación de los bienes y servicios producidos en los países socios. Es decir, que el IVA:
  - a) Permita que no se exporten impuestos, ya que utilizando el método del crédito por facturación sobre base consumo, el impuesto en los insumos es plausible de ser reintegrado por el fisco en las exportaciones de bienes y servicios y,
  - b) garantizar la transparencia en la competencia internacional debido a que la devolución de impuestos a los exportadores se realiza sobre base real; es decir, que efectivamente pagaron por IVA en sus insumos, sin posibilidad de incluirse subsidios encubiertos por el mismo.
- (ii) Asegurar la competitividad de los países en el proceso de mayor apertura comercial de las economías. En efecto, el IVA permite tres efectos más que favorecen la competitividad de la economía cuando no tiene exoneraciones:
  - a) Permite la competitividad de la producción interna en pie de igualdad respecto de las importaciones. En efecto, en un mercado integrado con arancel cero, el comercio intrarregional perjudica al productor nacional si está excluido de IVA. Esto se debe a que el bien importado entra al país sin la carga del IVA que le fuera devuelta por el fisco de su país, en tanto el productor nacional no puede descontar el IVA de los insumos comprados (porque está excluido el producto final) y tanto más se perjudicará cuanto menos integrado verticalmente sea el proceso de producción del bien (servicio) en cuestión. Al estar prácticamente todos los bienes y servicios gravados, el productor nacional tendrá la posibilidad de descontar el IVA de sus insumos y el importador pagará IVA a la misma tasa, poniéndolos en igualdad de condiciones para competir;
  - b) evita que la producción doméstica compita en desigualdad cuando algún insumo del empresario nacional esté exonerado y el proveedor del mismo haya pagado IVA en sus insumos, y así este IVA pase a ser parte del costo, como se explicó en a); y
  - c) evita que se exporten impuestos en el caso que algún insumo del exportador esté exonerado y el proveedor del mismo haya pagado IVA en sus insumos y por ende, el impuesto pase a integrar el costo, como se explicó en a).
- (iii) La estabilidad de las normas impositivas es uno de los factores más importantes para atraer inversión. Dicha estabilidad suele ser vulnerada frecuentemente por la necesidad de incrementar los ingresos tributarios de los países de la región con el objetivo de reducir sus déficits fiscales y sus altos niveles de endeudamiento. En algunos países dicha seguridad jurídica se asegura sólo a un grupo de contribuyentes que tienen la posibilidad de celebrar convenios de estabilidad jurídica, lo que les permite estabilizar el régimen

tributario vigente al momento de realizar una inversión. No obstante, las normas de carácter supranacional como las Decisiones Comunitarias aseguran de manera más eficaz dicha estabilidad, debido a que se aplican a todos los contribuyentes de los países de la subregión y que no pueden ser modificadas unilateralmente por cualquier país. Además, es importante resaltar que su observancia está garantizada, en última instancia, por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Por último, se evita el surgimiento de contradicciones entre las normas internas de los países miembros.

- (iv) Favorecer la suficiencia recaudatoria que asegure la estabilidad fiscal en un proceso de creciente apertura económica:
  - a) Se procuró mejorar la eficacia del IVA que es uno de los mejores candidatos para la sustitución de recaudación ante la pérdida potencial de recaudación, en especial de aranceles, ante el avance de la liberalización comercial y la integración, más aún, con la posibilidad de lograr un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. En efecto, Keen y Lighthart [1999] en un elegante trabajo teórico sobre la coordinación fiscal necesaria entre la reducción de aranceles y reformas tributarias domésticas, demuestran que en pequeñas economías cualquier combinación de reducción de tasa arancelaria promueve el aumento de la eficiencia productiva cuando se acompaña con una reforma de la tributación del consumo que logre mantener inalterado el precio final al consumidor. Esto resulta en un aumento tanto del bienestar cuanto de los ingresos públicos. Esas conclusiones ofrecen un respaldo a las estrategias de modernización del IVA junto con las reformas de tasas arancelarias.
  - b) Adicionalmente, un IVA generalizado de tasa única (se admiten hasta dos) permite aplicar mejor políticas anticíclicas —al estar prácticamente todas las actividades gravadas se hace más sencillo ajustar la tasa (o dos tasas) que una serie de tasas y numerosas exoneraciones—. Esto facilita el uso de un instrumento útil, en especial, en economías basadas en recursos naturales no renovables cuyas variaciones impactan tanto sobre la actividad productiva y en los ingresos fiscales.
- (v) Mejorar la calidad del diseño del IVA de cada país mediante la adopción de las mejores práe-

ticas internacionales tanto en política como en la administración del impuesto. Esto se da en un contexto de cumplimiento de acuerdo de pares, los países socios, en ausencia presiones externas, que ayudan a incluir en la agenda interna la modernización del tributo. En un contexto subregional de fragilidad fiscal, la armonización de los impuestos indirectos ya ha permitido, a partir del proceso mismo de armonización, conocer sobre las mejores prácticas en la lucha contra la evasión tributaria. Así, por ejemplo, durante el proceso de negociación el Perú incorporó a su legislación los sistemas de retenciones aplicados en Ecuador. Por su parte Venezuela y Ecuador han creado un régimen simplificado para pequeños contribuyentes que ya es aplicado en Perú; y Colombia avanzó significativamente en la racionalización de las exclusiones del IVA. La definición de un lenguaje tributario común, el intercambio de experiencias y la conformación de un grupo regional de profesionales de las administraciones se constituyen en externalidades positivas muy apreciables del proceso de coordinación.

### 3.3.2. Características técnicas

El modelo de IVA aprobado tiene las características de optar por la neutralidad y la simplicidad, la competencia por vía de tasas y la preferencia por impuesto definido exclusivamente a nivel nacional.

En primer lugar, se otorgó prioridad a la neutralidad entre los sectores y la simplicidad que favorece la administración, definiendo los mecanismos administrativos que permitan combatir la evasión<sup>26</sup>. Así, al estar gravadas prácticamente la totalidad de las transacciones se facilita la fiscalización del tributo por seguimiento de facturación a lo largo de la cadena de valor agregado. El siguiente cuadro presenta la importancia de la recaudación del IVA respecto a la carga impositiva y la relativa baja productividad del mismo para cada país. (Cuadro 6).

<sup>26</sup> Es de recibo que la eficiencia de un tributo está definida a nivel de su propio mercado por la regla de Ramsey de la inversa de las elasticidades, que luego puede extenderse incluyendo elasticidades cruzadas a mercados de sustitutos y complementarios y generalizarse en modelos de equilibrio general computados. Este diseño opta por no diferenciar en tasas y sólo considerar los efectos de competitividad internacional descritos en la sección anterior.

**Cuadro N° 6**

**Ingresos tributarios y productividad del IVA en la comunidad andina en % del PIB para el 2003**

	<b>Bolivia</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Perú</b>	<b>Venezuela</b>
Ingresos tributarios(1)	16.3	17.5	15.5	14.6	10.1
IVA (en % del PIB)	6.3	6.2	6.5	5.4	4.8
Tasa normativa del IVA (%)	14.94	16	12	18(2)	16
Productividad del IVA	42	39	54	30	30

(1) No incluye ingresos fiscales por recursos naturales no renovables  
(2) Se aumentó la tasa a 19% en agosto de 2003

(1) No incluye ingresos fiscales por recursos naturales no relevantes

(2) Se aumentó la tasa al 19% en agosto de 2003

En segundo término, si bien se reconoce que el impuesto es regresivo en el ingreso, es también progresivo en el consumo, según una serie de estudios en América Latina (Roca y Vallarino [2003]; Engel, Galetovic y Raddatz [1998]; Sintiere, Gómez Sabiani y Rossignolo [2000]; Jenkins y Kuo [2004]; Afonso, Amorim Araujo y Werneck Vianna [2004]). Por lo anterior, si los recursos del IVA provienen en su mayoría del pago correspondiente a los sectores de mayores ingresos, su aplicación focalizada —el gasto público— en los sectores más vulnerables de la sociedad puede resultar una mezcla fiscal progresiva de ingresos por IVA y gasto público social eficaz y focalizado. En efecto, resultados primarios de un estudio en curso del BID financiado por la cooperación británica (DFID), establecen que la relación de IVA pago, que puede aproximarse a su incidencia en una economía competitiva abierta, por el quintil más rico es más de cinco veces el abonado por los dos quintiles de menores ingresos en promedio para los países andinos (Cuadro 7).

Tercero, los estados miembros conservan la autonomía suficiente para establecer la mezcla fiscal: recaudación del IVA, mediante la fijación de sus tasas del impuesto, y el nivel y tipo de gasto público que consideren más adecuado en lo económico, social y político. Más aún, al determinarse bases imponibles similares, los países tienen la posibilidad de competir por el consumo final en función de las tasas. En general, cuando la competencia se da vía diferencia de bases se genera degradación de la calidad del impuesto.

Por último, se estableció la preferencia por un

**Cuadro N° 7**

**Pago de iva por quintiles 2003**

<b>País</b>	<b>% del IVA pagado por</b>	
	<b>20% más rico</b>	<b>40% más pobre</b>
Bolivia	58	8
Colombia	63	9
Ecuador	48	14
Perú	51	14

BID-DFID Equidad fiscal en la Comunidad Andina (en proceso).

tralizada debido a: i) que la productividad del tributo es muy baja con tan solo una administración a nivel nacional, siendo las subnacionales en general más débiles que ésta; ii) que existen tributos cuya naturaleza es subnacional como el impuesto a la propiedad (de inmuebles o vehículos) —ligados al principio del beneficio en términos de residencia— que tienen muy bajo desarrollo en la región y que deberían ser los pilares de las finanzas locales, o que por definición están más ligados al beneficio del ciudadano por residir en un determinado lugar como los adicionales al impuesto a la renta personal; iii) que las experiencias de IVA subnacional o impuestos a las ventas subnacionales han sido muy deficitarios en términos de eficiencia y coordinación en América Latina.

### 3.3.3. Componentes principales del IVA andino armonizado

A continuación se describe con un mayor detalle los aspectos técnicos del IVA armonizado:

Variante del IVA. Se ha adoptado un IVA predominantemente tipo consumo, en el que los bienes de capital se gravan pero se asegura la devolución oportuna del crédito fiscal; es decir, del IVA pagado en la adquisición de dichos bienes. Sin perjuicio de ello, los países miembros podrán devolver inmediatamente el IVA pagado. Los países miembros que no se adapten a este acuerdo deberán hacerlo a más tardar dentro de los 6 años a partir de la vigencia de la Decisión. La adopción de un IVA que asegure la devolución o aplicación oportuna del crédito fiscal por bienes de capital asegurará una mayor eficiencia del IVA y evitará distorsiones en los precios relativos.

Principio del IVA. Se ha ratificado la utilización del principio del destino; es decir, las importaciones se gravan pero no las exportaciones. Dado que actualmente los cinco países miembros aplican este principio, la vigencia de este elemento técnico es inmediata y los países mantienen la soberanía recaudatoria. En bienes, al permanecer las aduanas no existe inconveniente técnico, en servicios prestados desde el exterior se prevé el método de la retención reversa.

Método de cálculo. Se ha ratificado la práctica común de determinación del impuesto a pagar en cada período, como la diferencia entre los impuestos causados y los impuestos repercutidos que otorguen derecho a crédito fiscal. La vigencia de esta práctica es inmediata, lo cual no ocasionará problemas en ningún país miembro, debido a que tanto el método de cálculo del crédito fiscal, como el método de la sustracción, aplicable en Bolivia, utilizan esta regla de determinación del impuesto a pagar.

Número de tasas. Se ha acordado la utilización de un máximo de dos tasas. Una tasa general y una tasa preferencial; la misma no podrá ser inferior al 30% de la tasa general. La tasa preferencial podrá ser aplicada a los bienes y servicios que se encuentren excluidos a la fecha de entrada en vigencia de la Decisión. Esto implica que en los países miembros en los que actualmente existen tasas múltiples, como es el caso de Colombia, se deberán efectuar los cambios pertinentes. El plazo para implementar esta disposición es de 10 años.

Tasa del IVA. Se ha acordado aplicar una tasa máxima del IVA de 19%. Si algún país excediese temporalmente dicha tasa deberá ajustarla en el plazo de 10 años. Adicionalmente, se establece que la alícuota pueda superar el máximo ante emergencia nacional o severa crisis fiscal, en forma temporal y con previa au-

torización de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Exclusiones. Se ha acordado una eliminación gradual de las exclusiones de bienes y servicios en el plazo máximo de 10 años. Al final de dicho período sólo podrán estar excluidos del IVA las donaciones de bienes importados destinados al sector público con fines de educación y salud; los bienes importados por misiones diplomáticas y organismos internacionales; los servicios de educación, salud, de transporte terrestre de pasajeros y servicios de intermediación financiera.

Régimen de tasa cero. Se ha acordado la aplicación del régimen de tasa cero exclusivamente para las exportaciones de bienes y servicios, otorgándose un plazo de adecuación de 5 años para los países que lo utilicen para otros bienes, tal es el caso de Colombia, así como para los países que no lo utilicen en el caso de las exportaciones de servicios, que es la situación de casi todos.

Tratamiento de las exportaciones de servicios. Se han adoptado criterios comunes para considerar las operaciones como exportaciones de servicios. Esas operaciones, como se ha señalado, estarán sujetas al régimen de tasa cero. Estos criterios entrarán en vigencia de manera inmediata.

Tratamiento del IVA al transporte. Se ha acordado aplicar reglas de transición hacia el régimen de tasa cero en el caso del transporte internacional de carga, aunque sin plazos definidos. Asimismo, se han unificado criterios para el transporte internacional de pasajeros, el que sólo deberá gravarse en el país en donde se inicia el itinerario. El plazo para adecuarse a esta regulación es 10 años.

En cuanto a la armonización de los aspectos administrativos del IVA, también se han logrado importantes avances:

Declaración del IVA. Se acordó que el período fiscal para la declaración no deberá exceder de dos meses. Este criterio será de aplicación inmediata.

Requisitos de las facturas. Se ha acordado unificar los requisitos mínimos que deben incluirse en las facturas, los cuales se aplicarán de manera inmediata.

Retenciones. Se ha establecido la posibilidad de implementar sistemas de retenciones del IVA aplicables, entre otros a las compras de entidades públicas, contribuyentes calificados como “grandes” o “especiales”, o a los que las administraciones tributarias señalen como agentes de retención.

Finalmente, se ha dispuesto que los países miembros establecerán mecanismos de seguimiento, a más tardar 90 días a partir de la vigencia de la Decisión, con el objeto de verificar cada dos años los avances

graduales en materia de la reducción gradual de las exclusiones.

### 34. La experiencia de la Unión Europea

El proceso de integración europeo tiene sus orígenes en 1951 en la llamada Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) que congregaba seis países cuyo objetivo fuera crear un mercado común para productos siderúrgicos, con la eliminación de tarifas, cuotas, subsidios y otras formas de restricciones comerciales. A partir del 1 de enero de 1958, con el Tratado de Roma, se establece la Comunidad Económica Europea (CEE), una unión aduanera (comercio interno libre y tarifa externa común, logrado a partir de 1968), donde además de la libre circulación de bienes se propone también la libre circulación de personas, servicios y capital. Ese proceso de integración llevó más de 30 años en medio de avances y retrocesos hasta que el Single European Act (SEA) de 1985 efectivamente lanza las bases para un verdadero mercado integrado de bienes, servicios, capitales y trabajo, creando fuertes instituciones supranacionales y fondos estructurales redistributivos para disminuir las disparidades entre los países, además de nuevas reglas de votación y veto.

La creación del mercado único llevó a un amplio proceso de armonización, estandarización, regulación y certificación de bienes, servicios y procesos, a la eliminación de muchas barreras al comercio y el fin de formalidades aduaneras en las fronteras nacionales, substituidas por instrumentos comunitarios. Como se establece el objetivo de eliminar los controles de capital dentro de la comunidad, se reconoce la necesidad de establecer una unión monetaria.

Con el argumento de que un verdadero mercado integrado para bienes, servicios y capital requiere una moneda única para reducir los costos de transacción, traer mayor transparencia a los precios, reducir la influencia del dólar y promover la unificación de los mercados financieros, el Tratado de Maastrich de 1991 rebautiza la CEE como Unión Europea (UE) y lanza las bases para la Unión Monetaria Europea (EMU) que comienza en 1 de Enero de 1999 con la participación de once países.

#### 34.1. Primera etapa (1967-1993): Papel de la armonización tributaria durante la puesta en marcha del Mercado Único I) Impuesto al Valor Agregado

Con la finalidad de consolidar una unión aduanera y eliminar las barreras tributarias al libre flujo de mercancías y servicios, - además de la eliminación de aranceles- era necesario establecer un impuesto neutral en el

comercio entre los países miembros. La Primera Directiva Comunitaria del IVA (67/227/EEC) de 1967 establece que todos los países debían adoptar antes del 1 de enero de 1970 un impuesto general a las ventas tipo IVA. La Segunda Directiva (67/228/EEC), también de 1967, garantiza un fuerte grado de armonización al establecer la estructura, modalidades y principios técnicos del nuevo impuesto, que seguiría el principio jurisdiccional del destino, con los correspondientes ajustes de frontera en el caso de comercio internacional, lo que permitiría desgravar exportaciones y gravar importaciones evitando así el efecto cascada, permitiendo un ajuste de frontera preciso.

Las sucesivas directivas comunitarias en materia de IVA, en particular la Sexta Directiva de mayo del 1977 (77/388/EEC) que comenzó a regir en 1979, procuraron precisar la estructura del IVA que regiría en la Comunidad, aunque siempre dejando alguna libertad a los países para establecer limitados tratamientos especiales, y exenciones, dejando inicialmente amplia libertad para fijar el nivel de las alícuotas. El objetivo de las Directivas siempre fue en la dirección de definir las bases imponibles con el fin de evitar al máximo el riesgo de acumulación (efecto cascada) y perfeccionando el principio de la no-discriminación entre bienes importados y nacionales. Esa preocupación, en gran medida, ha derivado del hecho de que desde su inicio en la década de los setenta, el 1% de la base imponible del IVA, se destinó a financiar el presupuesto de la Comunidad y por ello la necesidad de determinar de forma uniforme y precisa la base sobre la cual se determina la contribución de cada país miembro.

Con la perspectiva del inicio del mercado interior sin fronteras a partir del 1° de enero de 1993, lo que implicó la eliminación de las aduanas y la transformación del mercado comunitario en un gran mercado interior se hizo necesario lograr un alto grado de armonización de los impuestos indirectos para evitar obstáculos al libre movimiento de bienes y el suministro de servicios dentro del mercado comunitario. Para ello, se consideró en primera instancia como prioritario la convergencia de las alícuotas del IVA, allanando el camino para la transformación del principio jurisdiccional de destino al de origen y posibilitando de esta forma eliminar los controles fronterizos que eran necesarios para hacer los ajustes del crédito tributario. Como es sabida la modificación del principio jurisdiccional requiere como condición sine qua non la necesaria igualación de las tasas del IVA entre los países miembros a fin de evitar el shopping tributario.

Los problemas emergentes del rígido requisito de igualación de las alícuotas volcaron la decisión a favor de continuar con el principio de destino en el IVA, apli-

cable desde su inicio, si bien la eliminación de los controles fronterizos constituía un desafío. En ese sentido se formuló una primera propuesta consistente en un mecanismo comunitario de pagos y abonos de créditos tributarios (*clearing house*) entre los estados miembros, que operaría como una cuenta compensadora central, donde los países exportadores netos pagarían sus saldos y los importadores netos cobrarían los mismos a través de ajustes de cuentas mensuales. Esa propuesta también establecía una significativa convergencia de alícuotas del IVA, con una tasa general entre 14 y 20%, y una tasa reducida entre 4 y 9%. Como la mayoría de los países no aceptó la convergencia de alícuotas y consideraron muy difícil la aplicación práctica del sistema de *clearing*, la propuesta fue rechazada.

En razón de ello a fines de 1991 se estableció un régimen transitorio de IVA (régimen interino), si bien siguiendo el principio de destino pero sin ajuste de frontera, el que debería haber regido entre 1993 y 1996, pero que continúa siendo aplicable en el momento actual.

Administrativamente, desde 1 de enero de 1993 con el nuevo sistema de IVA para el mercado único se suprimen los términos de exportación e importación entre los estados miembros, los que pasan a ser denominado "entregas intracomunitarias". La provisión de bienes entre los estados miembros no debe incluir el IVA de las ventas en el estado miembro de origen, con la condición que el comprador en el país de destino figure en el registro del IVA y que los bienes salgan del territorio nacional. Las adquisiciones intracomunitarias de bienes (antiguas importaciones entre países miembros) son imponibles en el estado miembro donde se efectúa el consumo y debe ser declarada por el comprador en su declaración de IVA. Se trata de un régimen de diferimiento temporal del IVA en las operaciones intracomunitarias, que traslada el control previo que estaba sustentado sobre la base de los controles fronterizos para pasar a verificaciones en los libros de los contribuyentes involucrados en la operación.

Para ello, se ha creado un sistema informatizado de intercambio automático entre las administraciones nacionales que contiene las informaciones incluidas en las entregas intracomunitarias de mercancías. La tributación del IVA es siempre en el país de consumo con tres excepciones que son: a) ventas a distancia a particulares, b) adquisiciones intracomunitarias de vehículos y c) adquisiciones de agricultores cuando compran a sujetos pasivos exentos o no alcanzados por el impuesto.

Sin embargo, la Comisión reconoce que la aplicación de IVA en origen sería un mejor sistema con menores costos de cumplimiento y administración y

menos susceptible al fraude. En otras palabras se lograría un verdadero mercado interno cuando las ventas intracomunitarias de bienes y servicios sean tratadas de la misma forma que aquellas dentro de los estados miembros, si bien hasta la fecha esto no se ha logrado. Adicionalmente, se reconoce que el riesgo de irregularidades detectadas en el control del sistema se ha incrementado. Existen dos mecanismos principales de fraude: a) la declaración de entregas intracomunitarias ficticias, ya que los bienes exentos se venden de hecho en el mercado interior si pagar impuesto, y b) la no-declaración del IVA devengado en las adquisiciones intracomunitarias, que luego se venden en el circuito económico informal.

Es de destacar que desde hace más de tres décadas, los ingresos tributarios provenientes del arancel externo común y que grava las importaciones provenientes de fuera de la comunidad, se recauda por el país de ingreso de la mercadería y su destino es el financiamiento del presupuesto comunitario.

## II) Impuestos Selectivos al Consumo

En cuanto a otros impuestos sobre bienes, el principal avance consistió en la definición y armonización de bases para el cobro del impuesto selectivo (excise taxes) al consumo de bebidas alcohólicas, cigarrillos y demás derivados del tabaco y combustibles derivados del petróleo y gas natural. Adicionalmente, la Directiva Comunitaria 82 del 19 de octubre de 1992 estableció montos mínimos de impuesto a las tres categorías descritas.

A pesar de haber fijado un mínimo de impuesto, por ende, armonizado la base, la tasa efectiva cobrada sigue siendo muy diferente entre los países. Sólo sobre cigarrillos donde se estableció un sistema mixto de gravamen selectivo, con una parte específica y otra ad valorem, se alcanzó una convergencia en la carga impositiva con un promedio de 60% del precio al consumidor con un mínimo de 57%.

Adicionalmente, para viabilizar el fin de las barreras aduaneras internas, la Directiva Comunitaria 92/12 estableció un sistema de suspensión para las ventas intracomunitarias de bienes alcanzados por el selectivo entre contribuyentes registrados, incluyendo resguardos administrativos para su control, con lo que verifica la aplicación del principio de destino.

## III) Imposición Directa

En esta primera fase los logros han sido magros en términos de armonización de los tributos directos espe-

cialmente en el caso del impuesto a la renta. Los países miembros no deseaban abdicar de su soberanía fiscal en la materia y creían que lo fundamental para consolidar la integración comercial entre ellos se relacionaba con la tributación indirecta sobre mercancías y servicios. Por ejemplo, la Comisión presentó propuestas de directivas en el año 1975 y posteriormente en 1984 y 1985 centradas en la compensación de pérdidas originadas en un estado miembro a fin de ser deducidas del impuesto a la renta de otra jurisdicción, las que fueron retiradas ante la reticencia a adoptarlas por los países miembros.

Un proyecto de 1988 para armonizar la base imponible de la renta de empresas nunca llegó a presentarse por la renuencia de la mayoría de los estados miembros. Sin embargo, en 1990 se adoptaron dos Directivas Comunitarias, la 434 sobre Fusiones (*Merges*), y la 435 sobre Matrices y Filiales (*Parent - Subsidiary*).

Por último, también se adoptaron dos tipos de medidas vinculadas a la tributación directa, pero que también pueden afectar a la imposición indirecta. Una la 436 de 1990 referida al Convenio de Arbitraje (*Arbitration Convention, 90/436*) y que tiene como objetivo facilitar un procedimiento de resolución de litigios vinculante originados en una transacción transfronteriza.

La segunda, se refiere a la forma de determinación administrativa de transacciones internacionales entre empresas vinculadas en materia de precios de transferencia. Dado que todos los países de la Unión Europea son a su vez miembros de la OCDE, ellos han adoptado los principios establecidas en las Directivas respecto a precios de transferencia que la OECD ha desarrollado desde el año 1979 y que se concretó en un Manual de Precios de Transferencias publicado en 1995. Sin embargo, en la práctica, como cada país dicta sus propias reglas, se generan costos de cumplimiento y una serie de problemas de tributación entre sociedades asociadas (*related parties*) que conllevan un riesgo de doble imposición.

#### 34.2. Segunda Etapa (1994-2005): Avances en la coordinación tributaria para viabilizar la Unión Monetaria

A partir de la puesta en marcha del mercado interior único en 1993, el foco de atención sobre la eliminación de los obstáculos tributarios a la libre circulación de bienes y servicios pasó a segundo plano. Por ello el objetivo central de la Comunidad en materia tributaria es actualmente lograr la compatibilidad de las estructuras impositivas. El desarrollo de un mercado único con una moneda única elimina los riesgos cambiarios y reduce los costos de transacción, pero también deja

en mayor evidencia las diferencias entre los sistemas tributarios nacionales que afectan las decisiones sobre la asignación de los factores, especialmente el capital. En consecuencia, la necesidad de compatibilizar los sistemas tributarios y de atender los problemas originados en el tratamiento impositivo diferencial entre los miembros se vuelve imperativo para asegurar el buen funcionamiento del mercado único y la implantación de la unión monetaria.

En efecto, tal como la propia Comisión lo reconoce la coordinación fiscal al nivel europeo se ha visto frenada por dos grandes obstáculos. El primero, la institucionalidad para la toma de decisiones. En efecto, el requisito de unanimidad que se aplica en el Consejo Europeo a las decisiones relativas a la fiscalidad torna muy difícil la negociación de las mismas.

En segundo lugar, la falta de una perspectiva global que permita superar los inconvenientes económicos y sociales que supone la falta de decisiones comunitarias. Los repetidos fracasos en materia de coordinación tributaria han contribuido a mantener distorsiones en el mercado único como el desempleo y la erosión de la base imponible. La aparente defensa de la soberanía fiscal nacional ha llevado gradualmente a una pérdida real de la misma por parte de cada uno de los estados miembros en beneficio de los mercados, especialmente aquellos donde existe mayor movilidad de factores. Para contrarrestar este fenómeno los países miembros se han visto obligados a gravar en exceso el factor trabajo aumentando el desempleo y empeorando la distribución del ingreso.

A tal efecto, en la reunión en Verona del Consejo Económico (ECOFIN) en 1996 se estableció la necesidad de avanzar en la coordinación tributaria en la Comunidad con una nueva visión más comprehensiva de la política tributaria para enfrentar tres desafíos que están mutuamente interrelacionados:

- a. La estabilización de los ingresos tributarios de los países miembros,
- b. La promoción del empleo, y
- c. Asegurar el funcionamiento eficiente del mercado interno.

La suficiencia de los ingresos tributarios para garantizar una política fiscal sólida y compatible con lo acordado en el Tratado de Maastricht pasa a ser prioritaria para lograr una unión monetaria exitosa que fue prevista para el final de decenio pasado. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, limitó la utilización del déficit público como instrumento de política económica

y los Estados Miembros se comprometieron a presentar anualmente Programas de Estabilidad o Convergencia que recojan las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de situaciones presupuestarias equilibradas o con superávit.

En esa misma época estudios sobre crecimiento, competitividad y empleo en la Comunidad destacan la necesidad de poner fin al exceso relativo de impuestos que soporta el factor trabajo, a fin de promover el empleo en la UE. Además del impacto sobre el costo de la mano de obra y el nivel de empleo la fuerte tributación basada en las nóminas salariales promueve la degradación fiscal y preocupa en la medida en que amenaza el financiamiento de los sistemas de pensiones cuando el factor trabajo no pueda absorber más la carga tributaria. Adicionalmente, como los trabajadores más capacitados y mejor remunerados son a su vez los más móviles, y por lo tanto altamente sensibles al diferencial trato tributario entre los países, la carga fiscal tiende a recaer más pesadamente sobre los menos calificados y poco remunerados.

Por último, para asegurar el funcionamiento eficiente del mercado único se establecieron tres objetivos en materia tributaria en el marco de las políticas generales de la Unión Europea:

- a. Promover políticas impositivas que garanticen las cuatro libertades básicas del mercado interno: Libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas.
- b. Impulsar las iniciativas en el campo tributario que contribuyan a la mayor eficiencia posible en el funcionamiento de los mercados mediante la reducción de las tasas nominales y la ampliación de las bases imponibles para minimizar las distorsiones económicas, y los costos de transacción y administrativos de manejarse con quince sistemas tributarios diferentes.
- c. Asegurar que los sistemas tributarios incorporen medidas a fin de eliminar la competencia nociva y que perjudica la suficiencia fiscal de los estados miembros, de manera que las decisiones de inversión sean tomadas en función de la cualidad intrínseca de las ventajas que ofrece el país y no en las posibilidades de evasión fiscal.

Para enfrentar estos objetivos, después de más de cinco años de discusiones, el Consejo de la Comunidad estableció en el 3 de junio de 2003 un paquete de medidas para hacer frente a la Competencia Fiscal Nociva o Perniciosa que comprendía:

- a. Un Código de Conducta en el ámbito de la fis-

calidad de las empresas por el cual los Estados miembros se comprometen en el ámbito político a abstenerse de adoptar cualquier medida de competencia fiscal nociva, aunque no es mismo no constituye per se instrumento vinculante jurídicamente.

- b. Una Directiva (2003/48/EC) de amplio alcance que establece que los Países Miembros tienen la obligación de prestar informaciones sobre ingresos de ahorro a los demás, y para algunos de ellos el establecimiento de una tasa de retención a los ingresos.

El Código de Conducta (que no es de cumplimiento obligatorio) define un conjunto de medidas destinadas a evitar la aplicación de normas que redunden en una tasa efectiva de tributación muy baja o cero y que pueden afectar significativamente la forma de asignar la actividad empresarial dentro de la Comunidad. De esta manera, el Código provee criterios para definir que medidas tributarias son perniciosas. Al adherir a éste, los países se comprometen a:

- a. No introducir nuevas medidas de competencia nociva.
- b. Examinar sus legislaciones y prácticas vigentes, y eliminar los instrumentos tributarios perniciosos en un determinado plazo.
- c. Establecer un grupo que evalúe que medidas que caen dentro de la competencia dañina y verifique la efectiva aplicación de los puntos i y ii.
- d. Promover la adopción de los principios que tienen como objetivo abolir las medidas tributarias perniciosas en los territorios y países no comunitarios.

Si bien los países típicamente extienden el principio jurisdiccional a fin de alcanzar la renta obtenida por sus residentes en el ámbito mundial, el hecho de que los flujos de capital son cada vez más volátiles generalmente implica que los ingresos por intereses pagados por los bancos son sometidos a baja imposición en la fuente, por lo cual los perceptores internacionales de esos ingresos pueden evadir el impuesto a la renta con relativa facilidad.

Con el fin de combatir esa situación en noviembre del 2000 hubo un acuerdo político que solamente en 2003 se ha concretado en una directiva comunitaria, que consiste en que a partir del 1 de julio de 2005 los Países Miembros deberán: (a) informar a la jurisdicción donde reside el beneficiario los ingresos por

intereses, o (b) retener 15% en los primeros 3 años, 20% en los siguientes tres y 35% de ahí en adelante, enviando el 75% de la recaudación al país de residencia del inversor. Los países que van a retener son Austria, Bélgica y Luxemburgo, y lo acordaron debido a los acuerdos firmados con Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza, que van a aplicar las mismas tasas de retención o, a la opción del inversionista, informar a las autoridades tributarias de su país de residencia los ingresos recibidos.

#### 4. POSIBILIDADES DE UNA COORDINACIÓN EFECTIVA

Los modelos tradicionales plantean que el libre tránsito de bienes y servicios entre los estados miembros de un acuerdo de integración se viabiliza si se realiza el ajuste en frontera—desgravación completa de las exportaciones y tributación total sobre las importaciones— y se aplica el principio de destino —los bienes o servicios se gravan en el mercado del consumidor final—.

No obstante, en este punto es necesario introducir por lo menos tres observaciones:

- 1) No es razonable adoptar los supuestos de los modelos tradicionales pues, dadas las imperfecciones del MERCOSUR, no hay institucionalmente una percepción de que se está ante un mercado único. Por ese motivo, los países pequeños, en los que la inversión no se localiza dada esta incertidumbre, no pueden capturar las ventajas de las economías de escala y están en desventaja competitiva.
- 2) El socio mayor, Brasil, con una fuerte estructura federativa, ha estado haciendo un uso intensivo de la tributación indirecta como incentivo a la localización de inversiones (guerra fiscal estadual), reduciendo artificialmente la carga tributaria al consumidor final. Esto introduce una discriminación no solo contra los productores de otros estados brasileños sino también contra los productores de los otros países, que deben enfrentar la carga tributaria total en sus ventas. Justo es reconocer que sus vecinos van en zaga en incentivos a la inversión pero conceden mucho más en ahorro, en especial Uruguay.
- 3) Pese a ser tan sencillo de definir teóricamente, el ajuste en frontera es difícil de aplicar. Los problemas que introduce el ICMS brasileño a este respecto son muy elocuentes.

A continuación, se hará un breve repaso de las limita-

ciones que enfrenta la armonización tributaria en el MERCOSUR.

#### 4.1. Limitaciones macroeconómicas

##### 4.1.1. El condicionamiento de la situación fiscal

Como se ha visto en la sección 1, al analizar los efectos tributarios de la liberalización y de la integración comercial y financiera, los sistemas tributarios se han “ensuciado” al introducirse un considerable número de impuestos técnicamente malos, que han deteriorado la equidad y eficiencia de los mismos. En la sección 4.2 se analizarán las limitaciones a la coordinación tributaria que introducen estos defectos de diseño de los sistemas tributarios.

Un rediseño de los mismos, que les devuelva las características técnicamente deseables, se enfrenta a la limitación de mantener un superávit fiscal primario necesario para la estabilidad macroeconómica, lo que impone la fuerte restricción de no renunciar a la recaudación proveniente de los impuestos distorsivos, e incluso a no tomar el riesgo de tener un bache fiscal producto de su sustitución por otros tributos técnicamente superiores.

Como lo expresa Rezende (2004) para el caso brasileño, “la mala calidad de la tributación perjudica el retorno del crecimiento y el bajo crecimiento no abre espacio para la adopción de medidas más osadas que amenacen las metas de ajuste fiscal”.

Un factor adicional que opera en el mismo sentido es el deterioro de la calidad de las administraciones tributarias del MERCOSUR, en especial de Brasil y Uruguay. Casagrande y Shome, a fines de los 80, sostenían que en países de América Latina de baja institucionalización la administración tributaria *es* política tributaria, marcando la limitación que la primera impone a la segunda<sup>27</sup>.

##### 4.1.2. Estrategias “país pequeño – país grande” Viabilidad del desarme de incentivos

En el MERCOSUR, pueden reconocerse dos estrategias diferentes de inserción internacional: la de “país grande”, seguida por Argentina y Brasil, y la de “país pequeño”, adoptada por Paraguay y Uruguay.

<sup>27</sup> Por ejemplo, si la política tributaria rediseña un sistema tributario quitando peso a los impuestos que recaen sobre el trabajo y aumentando la imposición sobre los ingresos del capital, mucho más difíciles de controlar, y en la práctica una mala administración tributaria no logra capturarlos, el tributo resultará fuertemente regresivo y, quizás, haya empeorado la situación que intentó corregir.

Argentina y Brasil gravan la renta mundial de sus residentes, no existen los regímenes de sociedades anónimas con acciones al portador (sólo hay acciones nominativas), en Brasil hay retención en la fuente para las rentas de capital, en particular para los intereses, y tienen legislación más laxa sobre el secreto fiscal y bancario, lo que les ha permitido firmar acuerdos para evitar la doble tributación y el intercambio de información (aunque en la práctica no opera ningún intercambio automático con otra jurisdicción). A la vez, brindan importantes beneficios a las inversiones reales, aprovechando la ventaja comparativa de su mercado potencial. Esto último ha generado una competencia subnacional expresada en “guerras fiscales”, que han aumentado el gasto tributario. Ya se ha visto que estos incentivos concedidos a nivel subnacional han sustituido el progresivo abandono de las políticas regionales por parte del estado central en los países federales de la región, Argentina y Brasil.

Por su parte, Paraguay y sobre todo Uruguay han seguido una estrategia de “país pequeño” consistente en captar el ahorro externo en la forma de depósitos bancarios y servicios conexos tipo offshore o de manejo de patrimonios vía sociedades anónimas al portador con activos en el exterior protegidos por fuertes secretos bancario y fiscal. En particular en Uruguay, a partir de la liberalización financiera de los años setenta y con el objetivo de convertirse en la plaza financiera de la región, la tributación se adaptó al desarrollo de la banca *offshore* y actividades conexas en las zonas francas de servicios. En estas jurisdicciones no se grava el ahorro externo, ni la renta obtenida en el extranjero por residentes, la tenencia de acciones continúa siendo anónima<sup>28</sup> y el secreto tributario está ligado al secreto bancario que sólo puede ser levantado mediante acción judicial.

#### 4.2. Limitaciones provenientes del diseño de los sistemas tributarios

Como fue dicho, el ajuste completo en frontera, siendo tan sencillo de definir teóricamente, es difícil de aplicar. En el MERCOSUR, Brasil presenta un compendio de casos de acumulación de impuestos y, en consecuencia, de imposibilidad de exonerar completamente las exportaciones. Se estima que un 40% de los tributos sobre mercaderías y servicios en Brasil, en el período 2002 - 2003, está constituido por impuestos acumulativos, siendo ese porcentaje del 60% si sólo se consideran los impuestos federales (Rezende, 2004).

Debido a que no se ha culminado el proceso de formación del mercado único y a la existencia de distorsiones macroeconómicas, en especial en cuanto al

tipo de cambio, no se torna tan evidente este problema de competitividad creado por una tributación interna inadecuada. Pero, en el futuro, de no corregirse esta fuente de ineficiencia y desventaja relativa, la presión de los exportadores brasileños perjudicados será una fuerte limitante a que el proceso de integración se consolide.

La Ley Complementaria N° 87, de septiembre de 1996, conocida como Ley Kandir, constituyó la última y más importante reforma del ICMS, corrigiendo distorsiones muy notorias y, así, acercando el diseño del ICMS al de los IVAs de los otros países miembros del MERCOSUR. No obstante, sobreviven otras distorsiones que, pese a varias propuestas de reforma, no han sido aún levantadas.

En primer lugar, el ICMS, como se vió, es un IVA parcial, pues sólo grava las mercaderías y dos servicios: comunicaciones y transporte —intermunicipal e interestadual—. El resto de los servicios están gravados por el ISS. Al aplicarse cada impuesto en forma separada del otro, se generan efectos de acumulación entre ambos, pues uno pasa a formar parte del costo sobre el que se calcula el otro. Esto genera distorsiones sobre las exportaciones que todavía no se han corregido.

En segundo lugar, si bien en teoría se puede recuperar el ICMS pagado por las compras de insumos, en la práctica sólo se admite la deducción del impuesto incluido en los insumos *directamente* afectados al proceso productivo y no de los bienes o servicios *indirectamente* involucrados en la producción del bien exportable (por ejemplo, gastos administrativos de las oficinas comerciales del exportador). Esta situación, al igual que la anterior, produce efectos de acumulación de la carga tributaria en los costos de producción.

En tercer lugar, cabe reiterar que el ICMS, en el ámbito nacional, se aplica según criterio de destino, pero en el ámbito estadual es un híbrido que paga en parte en la producción (aplicando el principio de origen) y en parte en el consumo (usando el principio de destino). Los problemas del ICMS con relación a las ventas entre estados se vuelven evidentes cuando se considera el caso de las exportaciones<sup>29</sup>. Si se considera una empresa

<sup>28</sup> Esto incluye además otro tipo de sociedades que sólo pueden tener sus activos en el exterior (SAFIs), con la excepción de ciertos títulos valores uruguayos, que tienen un régimen impositivo diferencial a las empresas establecidas en el país.

<sup>29</sup> Debe señalarse que no sucede lo mismo con la imposición provincial argentina sobre Ingresos Brutos, que representa el 50% de los recursos subnacionales, ya que existe un convenio multilateral provincial que reparte los ingresos por ventas entre jurisdicciones y, además, ha armonizado la base imponible del tributo.

que se instala en un estado A y cuya producción es total y directamente exportada, las exportaciones no generan débitos de ICMS, pero las adquisiciones de insumos generan créditos. En ausencia de débitos para compensarlos —la empresa es puramente exportadora—, deben ser devueltos. Si el crédito se origina por impuesto pagado en compras de insumos en el estado A, la devolución se corresponde exactamente con lo que previamente había recaudado A. Pero si los insumos fueron adquiridos en otro estado, digamos B, quien fue el que recaudó el ICMS correspondiente (principio de origen), sigue siendo A quien debe conceder

la devolución correspondiente. Además de no recaudar, A tiene ahora una erogación que afrontar originada en los créditos a favor del contribuyente, que constituye una transferencia de ingresos al estado B.

Esta situación lleva a que, en los hechos, muchos estados se resistan a otorgar estos créditos, verificándose entonces un tercer caso de efectos acumulativos. Aunque en 1999 se dispuso que esos saldos puedan ser transferidos a otros contribuyentes del ICMS del mismo estado, el problema persiste, estimándose que los créditos no aprovechados de ICMS limitan las exportaciones al 40% de las ventas totales (Rezende, 2004).

En Argentina, Paraguay y Uruguay, por el contrario, funcionan razonablemente bien los mecanismos de devolución del IVA a los exportadores cuando los créditos por el impuesto pagado en la compra de insumos no alcanzan a ser compensados por los débitos resultantes de las ventas en el mercado interno.

En Argentina, el Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos, principal recurso propio de las provincias, ha venido sufriendo una serie de modificaciones con la finalidad de atenuar sus efectos acumulativos. En particular, se ha exonerado o aplicado tasas reducidas en las etapas primarias de la cadena productiva (agropecuaria y minería), tasas intermedias en la etapa industrial y, finalmente, tasas más altas a las ventas minoristas y a la prestación de servicios.

Uruguay presenta un efecto cascada menor desde la introducción del COFIS a mediados de 2001. Este impuesto funciona como un IVA mayorista sobre las enajenaciones de bienes (no grava las ventas de servicios), con una tasa de 3%. Por tanto, el COFIS incluido en las compras de bienes (importaciones y domésticas) por el sector servicios no pueden ser deducidas. Si bien la incidencia de esta acumulación no es muy significativa pues la tasa del impuesto es relativamente baja, constituye la primera distorsión de esta naturaleza desde la reforma tributaria de principios de los años setenta.

Un cuarto factor que genera efectos acumulativos y, en consecuencia, dificulta el ajuste completo en

frontera, es el surgimiento de procedimientos simplificados de recaudación. Estos implican una sustitución tributaria de varios impuestos en un impuesto único, o monotributo, generalmente establecido como un porcentaje de las ventas.

Este estilo de imposición facilita la tarea de las administraciones tributarias. Como apunta Rezende (2004), “la proliferación de regímenes simplificados de recaudación ocurre a la sombra de un nuevo “principio” tributario, el de la comodidad, por el cual el mejor impuesto es el más fácil de recaudar”. No obstante, no permite la exoneración completa de las exportaciones ni aplicar un tratamiento idéntico a productos similares producidos en los restantes países del MERCOSUR, con lo que se perjudica la competitividad de la economía y se traslada un impuesto mayor al contribuyente.

En Argentina, el monotributo reemplaza al IVA, al Impuesto a las Ganancias y a las contribuciones a la Seguridad Social; en Brasil, el SIMPLES sustituye a los siguientes impuestos y contribuciones federales: Renta de Personas Jurídicas, Contribución Social sobre Lucro Líquido, COFINS, IPI, PIS/PASEP y contribuciones patronales a la Seguridad Social; en Paraguay el tributo único sustituye el IVA y el Impuesto a la Renta de Empresas y, finalmente, en Uruguay el Impuesto a las Pequeñas Empresas sustituye el IVA y el Impuesto a la Renta de Empresas.

No obstante la lista anterior, el “impuesto al cheque” es la estrella de este nuevo “principio” tributario. Este impuesto grava en Argentina los débitos y créditos en cuentas corrientes con una tasa del 0.6% (tasa acumulada del 1.2%)<sup>30</sup>, mientras que en Brasil solo grava los débitos en cuentas corrientes a una tasa del 0.38%. El impuesto, por definición, afecta los costos de las empresas y se incorpora en los costos de los productos exportados. En Argentina, fue establecido en el 2001, a efectos de solucionar la crisis fiscal, generando el 1.58% del PIB en el 2003, alrededor de 8% de la recaudación del gobierno nacional. Su importancia recaudatoria y el hecho de que no es coparticipado, lo que también sucede en Brasil, son limitantes a su pronta sustitución.

Cabe apuntar finalmente que en Argentina los derechos o retenciones sobre las exportaciones, que prácticamente habían desaparecido, se restablecieron en febrero de 2002 como consecuencia de la fuerte devaluación en enero de ese año. En el año 2003,

<sup>30</sup> A partir de julio de 2004, un 0.2% puede ser computado a cuenta del impuesto a las ganancias o del impuesto a la ganancia mínima presunta.

generaron un 246% del PIB, 10.5% de la recaudación total. El efecto adverso sobre la competitividad de estas detracciones es muy claro, pero más difícil es prever el tiempo que tomará su eliminación dado que, nuevamente, su peso en la recaudación es importante y, además, no son coparticipadas. Su sustitución por impuestos coparticipados implicaría obtener una recaudación igual al doble de la proveniente de estas detracciones, porque actualmente el sistema de coparticipación de impuestos nacionales a las provincias determina que aproximadamente la mitad del rendimiento de los impuestos coparticipables se asigne a las provincias.

### 4.3. Limitaciones institucionales: los problemas del federalismo

Los problemas que durante casi cuatro décadas han venido presentando el federalismo fiscal brasileño, apenas tratados con remiendos que sólo han logrado introducir nuevas distorsiones, son otra limitante al avance de la armonización tributaria.

Valgan como ejemplos<sup>31</sup>:

- i) Los estados grandes se oponen a la adopción del principio de destino en la tributación indirecta (ICMS) por la pérdida de recaudación que ello les ocasionaría.
- ii) Muchos estados se oponen a la adopción del principio de destino porque entienden que en la mezcla de los principios de origen y de destino del ICMS radica la viabilidad de la “guerra fiscal”, a la que no quieren renunciar dada la ausencia de políticas de desarrollo regional.
- iii) La incorporación de los servicios a la base imponible del ICMS, suprimiéndose los efectos acumulativos del ISS, sufren la resistencia de los municipios grandes, para los que el ISS es una parte importante de sus ingresos.
- iv) Si se resigna gravar fuertemente al factor móvil, el capital, y se decide aumentar la imposición al consumo, corrigiendo la regresividad con tasas menores sobre los productos básicos y, a la vez, se abandona la aplicación del principio de destino, los estados productores de dichos bienes se opondrán por la pérdida de recaudación que sufrirían.

### 4.4. Lecciones aprendidas

En nuestro criterio existen tres lecciones fundamentales en materia tributaria para las primeras fases, unión

aduanera y mercado único, de una integración regional exitosa.

Primero, la armonización de la tributación indirecta sobre los principios de no discriminación y transparencia. Para ello es necesario la homogeneización de las bases y los procedimientos de forma y así mantener la soberanía fiscal la libertad de fijar el nivel de las tasas, probablemente dentro de un cierto rango si fuese necesario.

Segundo, se debe contar con un grado de institucionalidad que permita resolver las controversias y establecer mecanismos de cooperación, principalmente el intercambio de información para combatir la evasión y asegurar la división justa de los ingresos por operaciones intracomunitarias entre los socios.

Por último, establecer un sistema de compensaciones, que puede incluir a sectores y regiones de los países. Esta compensación fiscal tiene dos objetivos. El primero, es compensar temporalmente a aquellos sectores y regiones más rezagadas que se ven más afectados por el proceso de integración. El segundo es utilizar un sistema de transferencias fiscales como mecanismo compensador de asimetrías de la negociación comercial, por ejemplo, bienes y servicios excluidos o tratamientos especiales. Esta es la única alternativa para evitar la “solución fácil” de otorgar incentivos fiscales de competencia nociva que perjudican las relaciones comunitarias. Estas transferencias fiscales, así como las excepciones al libre comercio que las originan, deben acompañarse de un calendario de eliminación.

### 4.5. Avances en el MERCOSUR

Más de una década después del Tratado de Asunción (marzo de 1991), poco se ha avanzado en términos de armonización de conceptos, sistemas y procedimientos tributarios en la subregión. Esto se debe, en especial, a dos razones:

Primero, el principal objetivo perseguido fue el comercio intrabloque de bienes y sus servicios vinculados y, en razón de ello, la tributación fue considerada accesoria a tal fin y los acuerdos se enfocaron hacia la meta de lograr que los impuestos no se convirtieran en un obstáculo al comercio de bienes. Así, siguiendo el

<sup>31</sup> Un tratamiento detallado de estos puntos y, mejor aún, las correspondientes propuestas de solución se encuentran en el artículo de Rezende incluido en este libro.

principio de no-discriminación entre producción nacional e importada expresada básicamente en la tributación indirecta (Artículo 7 del Tratado de Asunción), se plantearon acuerdos puntuales para los impuestos generales a las ventas y selectivos al consumo. Por ejemplo, en el único acuerdo sobre incentivos tributarios y zonas francas, la decisión fue limitar las zonas francas industriales<sup>32</sup> estableciéndose que sus ventas al bloque serán tratadas como importaciones de terceros países. Mientras tanto, se admitió -y de hecho se han incrementado en número- a las zonas francas comerciales, donde los servicios provistos y otras actividades están desgravados y tienen repercusiones tributarias significativas en otros países miembros, en especial en cuanto al impuesto a la renta.

Segundo, tanto el Tratado de Asunción como el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994), no prevén la cesión de soberanía, en particular en el ámbito tributario, en favor de reglas comunitarias como en el caso de las Decisiones de la Comunidad Andina, o las Directivas de la UE, que contemplan la existencia de organismos supranacionales que las hagan cumplir, tales como el Tribunal de Justicia. Si bien la tributación deriva de un fenómeno económico, substancialmente se basa en una definición jurídica que se expresa a nivel institucional, siendo el derecho comunitario, en esencia, un instrumento de coordinación tributaria.

El MERCOSUR está regido por un Consejo integrado por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada país. Además, existe el Grupo Mercado Común (GMC) que se integra por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país; siempre se incluye un representante de los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores y del Banco Central. A su vez, existen catorce subgrupos de trabajo que apoyan la labor del GMC y que, en algunos casos, se dividen en comisiones, varios grupos ad hoc y reuniones especializadas, pero ninguno de ellos especializado en la materia tributaria<sup>33</sup>.

Los principales acuerdos han sido en torno a la aplicación del principio de no-discriminación, tanto en relación con los impuestos selectivos al consumo como en materia de incentivos tributarios, y en el área de armonización de incentivos a la exportación. En los impuestos selectivos, se acordaron modificaciones a las legislaciones para asegurar el mismo trato tributario a bienes nacionales e importados en aquellos casos discriminatorios.

Respecto de las inversiones reales en general, el Protocolo de Colonia para Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR (Intrazona)<sup>34</sup>

establece que los países miembros admitirán inversiones de las empresas de los socios en su territorio de manera no menos favorable que las inversiones de sus propios inversores o que las inversiones realizadas por inversores de terceros Estados, sin perjuicio de reservarse, los países, el derecho a mantener transitoriamente excepciones limitadas<sup>35</sup>.

Finalmente, la Decisión N° 10/94 relativa a la concesión de incentivos a exportadores no constituye una novedad sino la repetición de los principios en la materia prescritos en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT).

<sup>32</sup> Se mantienen la Zona Franca de Manaos y el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego hasta 2012, y un tratamiento especial para la Zona Franca de Justo Daract (localizada en la provincia argentina de San Luis).

<sup>33</sup> En los primeros años del MERCOSUR existió una comisión tributaria (Subgrupo 10) para la descripción de los sistemas tributarios y la identificación de asimetrías y tratamientos discriminatorios. Adicionalmente, a la fecha, dentro del Foro Consultivo Económico Social están considerados los asuntos tributarios en el área temática Profundización del Proceso de Integración.

<sup>34</sup> MERCOSUR, Decisión N° 11/93.

<sup>35</sup>

- Argentina: propiedad inmueble en zonas de frontera; transporte aéreo; industria naval; plantas nucleares; minería de uranio; seguros y pesca.
- Brasil: exploración y explotación de minerales; aprovechamiento de energía hidráulica; asistencia de la salud; servicios de radiodifusión sonora, de sonidos e imágenes y demás servicios de telecomunicaciones; adquisición o arrendamiento de propiedad rural; participación en el sistema de intermediación financiera, seguros, seguridad y capitalización; construcción, propiedad y navegación de cabotaje e interior.
- Paraguay: propiedad inmueble en zonas de frontera; medios de comunicación social, escrita, radial y televisiva; transporte aéreo, marítimo y terrestre; electricidad, agua y teléfono; explotación de hidrocarburos y minerales estratégicos; importación y refinación de productos derivados de petróleo y servicio postal.
- Uruguay: electricidad; hidrocarburos; petroquímica básica; energía atómica; explotación de minerales estratégicos; intermediación financiera; ferrocarriles; telecomunicaciones; radiodifusión; prensa y medios audiovisuales.

## 5. UNA AGENDA PARA LA COORDINACIÓN FISCAL

Con el objetivo de favorecer no sólo los procesos de integración sino también la inserción competitiva en la economía mundial, a las tradicionales características deseables que debe tener un sistema tributario —suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad—, deberá agregarse la capacidad de coordinación internacional del mismo, en especial con los principales socios comerciales.

Si bien uno de los objetivos de este trabajo es identificar las asimetrías vigentes en los sistemas impositivos de los cuatro socios del MERCOSUR que puedan afectar significativamente el proceso de integración económica, resulta evidente que de acuerdo a su estado de evolución ello ha sido siempre más sencillo que presentar soluciones técnicamente sólidas y políticamente viables que permitan acelerar el proceso de integración. Por ello, se considera, en primer lugar, que ni la opción de armonización plena (igualación) de los sistemas impositivos, ni la competencia tributaria (“guerra fiscal”) absoluta son alternativas válidas. Muy por el contrario, el principio que oriente las soluciones propuestas debe estar sustentado en los criterios que rigen a la coordinación de las estructuras tributarias.

Dada la experiencia recogida en otros procesos y áreas de integración, así como también el nivel de los desajustes macroeconómicos actuales y el grado de disparidad de las estructuras tributarias que se encuentran vigentes entre los países del MERCOSUR, las alternativas que se proponen deben estar guiadas por los seis criterios siguientes (Barreix y Villela, 2003):

- (1) No pueden implicar la reducción “innecesaria” de la soberanía fiscal;
- (2) no pueden resultar en una pérdida de ingresos significativa;
- (3) no deben perjudicar la posición competitiva del país frente a los otros miembros o frente a terceros países;
- (4) no deben facilitar, en términos de cumplimiento, nuevas alternativas de evasión o elusión;
- (5) el costo de la transición, y administración, no debe ser elevado; y
- (6) la secuencia y la duración de los ajustes pueden ser diferentes para cada país, pero con un calendario con metas claramente definidas.

En lo que se refiere a los principios tributarios, las medidas a proponer se regirán por los dos principios que gobiernan los tratados bilaterales para evitar la doble tributación e intercambio de información: (a) la no-

discriminación en bienes y servicios entre nacionales e importados; y (b) la transparencia en la aplicación de las normas fiscales y la voluntad para el intercambio de información. Esto se refuerza por el hecho de que existe sólo un acuerdo de doble tributación entre los socios, Argentina con Brasil.

Es natural pensar que en el proceso amplio de negociación, existan negociaciones para compensar el costo de la adopción de políticas tributarias convergentes y no dañinas para los otros socios por la vía de concesiones comerciales y viceversa. También, es razonable que la armonización tributaria se incluya en un paquete de coordinación de políticas macroeconómicas.

Adicionalmente, se entiende razonable aplicar diferentes grados de armonización tributaria y distintas duraciones del período de transición según el tipo de imposición. En tributación indirecta, que impacta fuertemente sobre el comercio de bienes y servicios, debe tenderse a la convergencia por rango y en ciertos casos a la igualación de la carga, como en algunos impuestos selectivos, especialmente sobre bienes afectados por el contrabando (bebidas y cigarrillos).

En tanto, para la armonización de la tributación directa, que afecta en alguna medida la localización del ahorro y la inversión, debe tenderse a la coordinación en la definición de las bases gravadas y a la cooperación entre las administraciones tributarias, en especial, para el intercambio de información. Como el cambio en tributación indirecta afecta de plano a la transacción de bienes y servicios, este proceso—en general—tiende a desarrollarse más rápidamente, mientras que la imposición directa, debido a que incide sobre los factores de producción, toma un período más largo de adaptación.

A pesar de una aparente secuencia lógica del esfuerzo de coordinación, que concuerda con la experiencia internacional (UE y CAN), los problemas de ajuste de tributación indirecta (IVA, ICMS, ingresos brutos y selectivos) pueden presentar dificultades políticas muy importantes debido a los problemas de federalismo fiscal de los principales socios, y, por ello, requerirán de mucho tiempo para completar todo el proceso. A su vez, existen problemas en el campo de la tributación directa que no pueden esperar a la solución de los problemas de armonización de la tributación indirecta por lo que se hace perentorio una actuación simultánea en ambos frentes.

Con esos fines, desde el punto de vista operacional el avance de la coordinación tributaria demanda su institucionalización específica. Para ello, proponemos la creación de un subgrupo de trabajo del más alto nivel (dentro del Grupo Mercado Común) integrado por

las autoridades encargadas de las áreas de política y de administración tributaria. Adicionalmente, como veremos más adelante, recomendamos la creación de un Tribunal Arbitral especializado en materia tributaria para la resolución de controversias entre estados en la interpretación de los acuerdos y casos no previstos.

### 5.1. Impuestos generales a las ventas

El gran desafío en ese campo está con Brasil, donde el ICMS, una versión “corrompida” de los objetivos del IVA, generando serios problemas de acumulación y, en consecuencia, la imposibilidad de liberar del impuesto a las exportaciones, no permitiendo un adecuado ajuste en frontera y perjudicando su competitividad. Es difícil imaginar un avance en la pretendida unión aduanera sin que Brasil pueda ajustar tres cosas en su ICMS: a) incorporar todos los servicios a la base del ICMS, que actualmente sólo grava las mercaderías y dos servicios: comunicaciones y transporte -intermunicipal e interestadual- (los demás servicios están gravados por el ISS, que es un impuesto municipal); b) eliminar el principio anticuado y limitado de incorporación física, permitiendo que se pueda recuperar todo el ICMS pagado por las compras de insumos, y no solamente el pagado por los insumos directamente afectados al proceso productivo; y c) que aunque continúe siendo un impuesto de los estados, el ICMS debe pasar a tener un carácter nacional, sometido a las mismas reglas en todos los estados, y aplicar el criterio de destino, eliminando la actual característica híbrida que grava en parte a la producción (principio de origen) y en parte al consumo (principio de destino).

El PIS/PASEP y el Cofins en Brasil eran tributos claramente acumulativos, calculados sobre el valor de las ventas o facturación de las empresas. En los últimos años se ha introducido mecanismos de deducción de los pagos realizados en las compras de insumos, con el objetivo de quitar esa acumulación. Los mecanismos aún son imperfectos, en particular porque existen una serie de regímenes especiales de liquidación mediante fictos, y el ideal es esos tributos es que sean efectivamente transformados en un IVA.

Existen distorsiones en otros impuestos generales a las ventas que aunque sean menos graves que las del ICMS, deberán ser consideradas en algún momento. En Argentina, el Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos, principal recurso propio de las provincias, a pesar de estar sufriendo una serie de modificaciones con la finalidad de atenuar sus efectos acumulativos, aún presenta distorsiones. En Uruguay, el COFIS también presenta un efecto cascada menor, en la medida en que funcio-

na como un IVA mayorista sobre las enajenaciones de bienes pero no grava las ventas de servicios, sector que, por tanto, no puede deducir el COFIS incluido en sus compras.

Finalmente, otro factor que genera efectos acumulativos y constituye obstáculo a una integración más profunda es la adopción en los cuatro países de procedimientos simplificados de recaudación. Estos instrumentos implican la sustitución de varios tributos en un impuesto único (monotributo simple, régimen de pequeños contribuyentes), generalmente establecido como un porcentaje de las ventas o un monto fijo determinado según el nivel de ingresos brutos. Ellos no permiten la exoneración completa de las exportaciones ni aplicar un tratamiento idéntico a productos similares producidos en los restantes países del MERCOSUR, con lo que se perjudica la competitividad de la economía y se traslada un impuesto mayor al contribuyente. Un esfuerzo para armonizar las bases y procedimientos de esos regímenes especiales debería ser realizado.

### 5.2. El contrabando, problema internacional de los selectivos al consumo

Los impuestos selectivos sobre determinados bienes y/o servicios presentan las siguientes características comunes:

- i) Pretenden corregir externalidades negativas;
- ii) gravan bienes y/o servicios de baja elasticidad precio, producto del grado de adicción a los bienes consumidos o a la falta de sustitutos;
- iii) son de fácil administración, pues su número de productores suele ser reducido y puede definirse el hecho generador en la salida de la fábrica.

Sin embargo, el principal problema de los impuestos selectivos es el contrabando<sup>36</sup>, en particular en bienes tales como cigarrillos y bebidas refrescantes donde la elasticidad cruzada con los sustitutos es muy baja y no existen mayores diferencias culturales en las preferencias de los consumidores. Los esfuerzos contra el contrabando, y sus causas, deben ser combatidos en común no sólo por la pérdida de recaudación por evasión organizada

<sup>36</sup> También es de recibo su regresividad aunque este argumento puede verse mitigado por la compensación que permiten los selectivos por corregir por las externalidades negativas a la salud que tienen estos bienes adictivos (derivados del tabaco y bebidas alcohólicas) disminuyendo su consumo y financiando servicios de salud pública.

sino porque genera un clima ríspido entre los socios.

Por ello, el MERCOSUR debería considerar, tal como lo hizo la UE, la aproximación de la carga tributaria sobre las tasas de ciertos bienes poco diferenciados de consumo masivo como cigarrillos, bebidas refrescantes y bebidas alcohólicas de marcas reconocidas para contrarrestar el contrabando en zonas de frontera que afecta mayormente a los socios más pequeños. Asimismo, el MERCOSUR ya ha podido acordar el principio de no-discriminación entre productos nacionales e importados a nivel de los selectivos, tal como ocurrió en la UE.

Los combustibles derivados del petróleo son gravados de manera muy diferente en el MERCOSUR, a saber: a) en Argentina se gravan con el IVA y el selectivo, b) en Brasil sólo con el ICMS (IVA estadual) por norma de rango constitucional, c) en Paraguay y Uruguay sólo son alcanzados por impuestos específicos al consumo<sup>37</sup>. Es claro que los selectivos a los combustibles, perjudican la competitividad de la economía aumentando los costos de los que sustituyen importaciones y de los exportadores, sino el tributo no se devuelve. Un análisis más detallado de la tributación del transporte en Argentina (Ernesto Rezk, 2004), Brasil (Erika Amorim Araujo Salvador Werneck Vianna, 2005) y Uruguay (Pedro Buonomo, 2004) sugiere cargas de nivel similar pero de distinta estructura.

Dado que estos tributos tienen un alto impacto como insumos en el costo de producción y transporte es recomendable que el tratamiento tributario determine una carga total convergente. En el caso de los selectivos podría establecerse un mínimo específico por unidad física como en la UE. Considerando la importancia de los ingresos fiscales que estos impuestos generan debería establecerse un calendario para la convergencia, dentro de cierto rango, de la carga tributaria.

Otro impuesto especial aplicado en Argentina y Brasil es el impuesto sobre débitos bancarios<sup>38</sup>. Este impuesto ha generado recursos fiscales importantes (1,5% del PIB en Brasil y en Argentina 1,6% en 2003), es de fácil recaudación y genera información que favorece el control de otros impuestos por la administración tributaria. Adicionalmente, el impuesto puede considerarse un sustituto del IVA a la intermediación financiera—que tiene el inconveniente de gravar dos flujos de servicios en distintas direcciones, al depositante y al deudor—. Sin embargo, tiene efectos negativos al afectar la intermediación financiera y elevar el spread bancario. En función de su incidencia acumulativa, su alícuota debería ser baja y similar a la de los otros estados miembros o se afectaría la competitividad del país.

### 5.3. Imposición sobre el ahorro y los ingresos de portafolio

Como se estableció en la sección 4.1.2., en el Mercosur, pueden reconocerse dos estrategias diferentes de inserción internacional: la de “país grande”, seguida por Argentina y Brasil, y la de “país pequeño”, adoptada por Paraguay y Uruguay. Brasil y Argentina han desarrollado una política de “país grande”, intentando gravar selectivamente y controlar el flujo de capital, en tanto que por su parte, Paraguay y sobre todo Uruguay, han seguido una estrategia de “país pequeño” consistente en captar el ahorro externo en la forma de depósitos bancarios y servicios conexos tipo offshore o de manejo de patrimonios vía sociedades anónimas al portador con activos en el exterior protegidos por fuertes secretos bancario y fiscal.

Por lo anterior, es necesario con vistas a un mercado integrado de bienes, servicios y factores de producción, una estrategia de negociación y “desarme” regional que racionalice la concesión de todos los incentivos tributarios, tanto de inversión como de ahorro. En la práctica, se debe reconocer que este acuerdo es tan necesario como complejo a nivel de economía política como a nivel puramente técnico tributario. Primero, porque no sólo afecta la soberanía tributaria y presenta claros perdedores, los que en general son grupos de interés poderosos que dificultarán las concesiones mutuas de los países. Respecto a la instrumentación técnica, es complejo definir el nivel de incentivos que maximice a nivel regional la competitividad del MERCOSUR vis-à-vis el resto de mundo, que puede diferir del óptimo que otorgaría cada país individualmente tanto en ahorro como en inversión. Esto está dado porque cada nación tendrá un beneficio y un gasto tributario diferente para cada nivel y tipo de incentivo aplicado.

En relación al ahorro, una solución primaria sería la de tener una tasa mínima de retención sobre los intereses de depósitos bancarios de no residentes y que ésta sea liberatoria (sistema belga) de declarar. Además

<sup>37</sup> Recientemente, en Uruguay el gas oil se ha gravado con IVA. Al respecto, véase el trabajo de Breve historia fiscal del Uruguay, de H. Vallarino, en este libro.

<sup>38</sup> Impuesto sobre los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria, establecido por el Artículo 1 de la Ley de Competitividad N° 25413 en Argentina con una tasa vigente de 0,6% sobre los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria (1,2% en total). La Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) tiene actualmente una alícuota de 0,38%.

debe ser complementado por un control de actividades, vía intercambio de información, de las actividades offshore y de administración de patrimonios constituidos por activos radicados en el exterior.

Una forma alternativa de armonización del tratamiento del ahorro es lo que fue recientemente adoptado en la Unión Europea, que fue discutido en la sesión 34.2. de este documento.

#### 5.4. Incentivos a las inversiones reales

Entre países receptores netos de capital e inversión externa, a diferencia de la UE donde el conflicto tributario más debatido está ligado a la atracción de ahorro, el problema de la localización de la inversión real es el más importante y urtante. En materia de incentivos fiscales a la inversión, los países del MERCOSUR aplican una amplia gama de ellos para un gran número de actividades, en prácticamente todos los impuestos (principalmente IVA e Impuesto a la Renta) y a todos los niveles de gobierno. Por tanto, además de ser motivo de disputas, constituyen un importante costo fiscal que está subestimado en los cálculos de gasto tributario.

En ese contexto, se considera adecuado tomar tres acciones secuenciales:

- (i) En primer lugar, que los países establezcan a través de un acuerdo obligatorio del MERCOSUR una moratoria, a fin de detener de manera total la creación de nuevos incentivos tributarios a la inversión a todos los niveles de gobierno y para todos los sectores;
- (ii) en segundo término, crear una Comisión Tributaria, a través de un grupo de trabajo específico, para fijar los criterios de determinación de cuándo un incentivo es dañino a los intereses comunitarios. Luego, evaluar los incentivos existentes, comenzando por una autoevaluación, en la que cada país identifique y analice los instrumentos que aplica, previa discusión abierta entre los socios; y
- (iii) por último, establecer un acuerdo que incluya un calendario para la eliminación de los incentivos nocivos vigentes y los criterios que se deben seguir para el otorgamiento de incentivos a la inversión en el futuro.

Es importante reconocer que los gobiernos, incluso en países desarrollados, a veces son capturados por los grupos de presión y empujados a implantar políticas de incentivos por diferentes mecanismos, ade-

más del tributario. Así es lo que sucede con los beneficios financieros que se otorgan en los diferenciales de tasa de interés del BNDES (Brasil), las interminables refinanciaciones del Banco de la República (Uruguay) o la ‘pesificación’ asimétrica de los préstamos bancarios en la Argentina. Esto también afecta la localización de inversiones y debe ser considerado para el tratamiento equitativo de los socios (nivelar la cancha) en una unión aduanera.

#### 5.5. El papel de las administraciones tributarias

Es evidente que la política y la administración tributaria se tornarán cada vez más interconectadas entre los países si es que el proceso de coordinación se consolida.

Algunos de los principales problemas que en esta materia deberán considerarse son:

- 1) Fortalecimiento de los tratados o acuerdos en materia impositiva entre los países miembros. Por otra parte, a los efectos de proteger los intereses estratégicos comunitarios, la competitividad individual de cada país y evitar el treaty shopping, se presentan dos alternativas:
  - (i) La primera, e ideal, es la negociación y firma de un tratado multilateral entre los cuatro socios acordando, al respecto, que futuros acuerdos tributarios con terceros países se negocien con el MERCOSUR en bloque. Esto aumentaría la capacidad de negociación y aseguraría la competencia leal entre los socios (lo que obtiene uno lo obtienen todos); y
  - (ii) la segunda alternativa es establecer pautas mínimas y obligatorias que todos los países deberán respetar en los futuros acuerdos que individualmente firmen.

Las razones para establecer pautas comunes son:

- (i) examinar los medios en que los tratados se adaptan a los nuevos intercambios comerciales y las tecnologías aplicadas a la tributación;
  - (ii) asegurar la uniformidad en la aplicación de los tratados y, en particular, su interpretación; y
  - (iii) mejorar los mecanismos de implementación de los procedimientos acordados y el papel del arbitraje.
- 2) Ampliar y fortalecer los mecanismos de precios de transferencia  
Actualmente, sólo Argentina y Brasil tienen le

gislación vigente en la materia y en este último país los criterios se apartan de las recomendaciones de la OECD, como se vio anteriormente. En esta materia, para evitar la doble tributación los criterios adoptados deben ser prácticamente iguales. Por otro lado, si algún socio no los adopta se abre la posibilidad de que no sólo sus ingresos por impuesto a la renta se vean disminuidos sino que también afectará a sus socios estableciendo pautas de competencia desleal. En nuestro criterio, se debería aplicar dentro de lo posible las recomendaciones de la OECD debido a que son las más utilizadas en el mundo para operaciones internacionales. Es claro, que en materia de precios de transferencia, lo mejor es homogeneizar el tratamiento que ya está ampliamente difundido, porque de no ser así se crea la posibilidad de sub o doble tributación perjudicando el libre comercio. Adicionalmente, se debe promover la colaboración entre los contribuyentes y los Estados por la vía de Acuerdos Avanzados de Precios Bilaterales (Bilateral Advanced Price Agreements - BAPAs)<sup>39</sup>.

- 3) Intensificar la cooperación entre las administraciones y los encargados de fijar la política tributaria

No es la participación en instituciones especializadas o la cooperación técnica de organizaciones internacionales las que pueden garantizar el nivel de diálogo necesario. Para poder controlar y mantener el nivel técnico del sector privado globalizado es necesario una verdadera sociedad entre las estructuras administrativas encargadas de evitar la evasión y la elusión, y a su vez reducir las distorsiones económicas y reducir los costos de cumplimiento.

Los mecanismos tradicionales son: (i) el intercambio de información tributaria, para lo cual se debe aprobar un convenio de procedimientos (protocolo) que incluya intercambios de distinto tipo reconociendo las restricciones legales (por ejemplo, secreto bancario) y las prácticas relativas a una operatoria eficaz; y (ii) realizar auditorías o fiscalizaciones conjuntas para minimizar conflictos en las transacciones intra-mercado.

A la luz de los recientes fraudes financieros ocurridos en la región, resulta evidente la necesidad de cumplir con los principios centrales de Basilea I, en particular, con el principio 24 de contacto e intercambio de información entre los supervisores de los países de destino de las inversiones de cartera. En efecto, el MERCOSUR ha provocado el surgimiento de grupos económicos regionales a los que es necesario contro-

lar con una perspectiva también regional, considerando sus operaciones en la región como una operativa global. Por tanto, el intercambio de información tanto entre los supervisores de las instituciones financieras como entre las administraciones tributarias resultan herramientas claves en esta fiscalización regional. Debe reconocerse, no obstante, que los incentivos que existen para que haya un fluido intercambio de información entre los supervisores bancarios en la Unión Europea pueden no existir entre los supervisores bancarios y las administraciones tributarias en el MERCOSUR, donde el desarme de los diferentes incentivos es un punto aún pendiente de resolución porque sólo ha alcanzado el estadio de integración transitorio de unión aduanera imperfecta.

### 5.6. Mecanismos para la resolución de disputas y el debido proceso

En la medida que el proceso de coordinación tributaria avance, es natural que surjan disputas que deben tener un mecanismo previsto de resolución. Para la resolución de controversias en materia tributaria entre un país y un contribuyente de otro estado —o entre estados miembros—, el mecanismo a proponer debe considerar dos serias limitaciones.

La primera, es que no existen actualmente en todos los países miembros tribunales especializados, por lo cual en la práctica el trámite de los procesos es muy lento. Esto aumenta el riesgo de la inversión y el costo para las transacciones intra-MERCOSUR.

En segundo lugar, si bien el Protocolo de Olivos prevé y regula el funcionamiento de un Tribunal Arbitral para el tratamiento de las controversias y de un Tribunal Permanente de Revisión del laudo del anterior, todavía no se han definido claramente los mecanismos para la solución de controversias y salvaguardias (aplicación de sanciones) en el área comercial<sup>40</sup>. Asimismo, tampoco se ha legislado respecto

<sup>39</sup> Los Acuerdos Avanzados de Precios (APAs, por su sigla en inglés) entre el contribuyente y la administración tributaria o los BAPAs entre el contribuyente y dos administraciones tributarias tienen como finalidad establecer mecanismos especiales de valuación para la determinación de la renta en operaciones internacionales entre partes relacionadas.

<sup>40</sup> Decisiones N° 25/00 y 65/00 del Consejo del Mercado Común. Es justo reconocer que se faculta al Tribunal Arbitral, a solicitud de parte interesada, a dictar medidas provisionales si existen presunciones fundadas de que el mantenimiento de la situación pueda ocasionar daños graves e irreparables a una de las partes en la controversia.

a la materia tributaria, donde no se ha entrado siquiera en la conformación de una agenda de discusión.

Por todo ello, se propone en esta materia lo siguiente:

- (i) La creación de un Tribunal Arbitral especializado en materia tributaria para la resolución de controversias entre estados;
- (ii) las decisiones de este Tribunal Arbitral deberían ser obligatorias (binding) para los países miembros-incluyendo el recurso de revisión ante el Tribunal Permanente de Revisión; y
- (iii) en el caso de una disputa entre un contribuyente de un país y la administración de otro estado socio, el debido proceso será el establecido para ese país. Si el contribuyente del otro país no resultase satisfecho con la decisión adoptada en última instancia por la Corte de la jurisdicción en la que litigó, podrá solicitar a las autoridades de su país para que presente el caso ante el Tribunal Arbitral. En caso que este considere que el aspecto planteado es de su competencia, sus laudos o fallos deberán ser de cumplimiento obligatorio para ambas partes. Estos puntos deben estar previstos en el acuerdo multilateral referido anteriormente.

### 5.7 Conclusiones

La tributación sigue y se determina en buena parte por los cambios en la inserción internacional y los sobrevive. Dependiendo del avance de las aperturas comercial y financiera y de la integración económica habrá un régimen impositivo diferente. Los aranceles son la primera barrera que cae a la integración, y si ésta se profundiza demandando coordinación de políticas macroeconómicas (comercial, monetario-cambiaria y regulatoria), la tributación interna se vuelve cada vez más relevante y por ello la necesidad de armonizarla.

El MERCOSUR, como indica su propia denominación, tiene el objetivo de constituirse en un mercado común (art. 1 del Tratado de Asunción) pero no ha logrado ser más que una unión aduanera imperfecta.

Un mercado común (como la Unión Económica Europea) supone acuerdos que limitan las políticas de sus miembros en materia comercial, monetario-cambiaria y fiscal. En ese caso se observa nitidamente:

- (a) Una política comercial establecida en la Comunidad Europea desde Bruselas, que rige todas las negociaciones con terceros países así como las

políticas de fomento sectoriales y proteccionistas del bloque;

- (b) una política monetario-cambiaria que evolucionó recientemente de la “serpiente en el tunel” al euro –con la consiguiente unificación del tipo de cambio y la política monetaria–, y
- (c) hasta el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que establece un marco restrictivo (déficit fiscal nulo como objetivo de largo plazo y 3% del PIB como máximo anual así como un límite de 60% a la deuda pública) a la política de los países.

Por el contrario, los acuerdos de libre comercio, por tener objetivos menos ambiciosos, preservan la libertad de los miembros sobre las políticas descritas, pero carecen, en buena medida, de tres elementos relevantes:

- (i) Fondos y políticas de compensación comunitarios a regiones y sectores impactados por la integración y la apertura;
- (ii) transferencia de capacidad institucional de los miembros más avanzados a los de menor desarrollo, expresadas en normas supranacionales o programas de cooperación, y
- (iii) mecanismos de coordinación en las diferentes áreas económico-sociales que van desde la armonización tributaria a las regulaciones varias, incluyendo hasta una política exterior común.

En definitiva, el MERCOSUR deberá optar entre ser una unión económica o un acuerdo de libre comercio pero es difícil que pueda avanzar en armonización tributaria en el marco de la unión aduanera imperfecta sin consolidar el acceso a mercado, la seguridad jurídica, y el tratamiento asimétrico a situaciones desiguales que es su realidad actual. En definitiva, esta decisión política de profundización de la integración determinará el nivel necesario de coordinación fiscal.

### BIBLIOGRAFÍA

AFONSO, J., AMORIM ARAUJO, E. y S. WERNECK VIANNA (2004). “Carga Tributária Indireta no Brasil: Análise da Incidência Efetiva sobre as Famílias”. Banco Interamericano

- de Desenvolvimento, da Série de Estudos Econômicos e Sociais.  
<http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?docnum=517540>
- AMORIN, A. y S. WERNECK VIANNA (2005). "Tributação do Setor de Transporte de Carga no Brasil". BID. [http://www.iadb.org/INT/Trade/2\\_spanish/2\\_QueHacemos/1\\_PublicacionesFrame.htm](http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1_PublicacionesFrame.htm)
- Arias, L., Barreix, A., Valencia, A. y Villela, L. (2004). La armonización de los impuestos indirectos en la comunidad Andina, VID, INTAL. <http://www.iadb.org/intal>.
- AVI YONAH, R. (2004). "Globalization and Tax Competition: Implication for Developing countries", en Tanzi, V., A. Barreix y Luiz Villela (eds), *Taxation and Latin American Integration*. BID. En edición.  
[http://www.iadb.org/INT/Trade/1\\_english/2\\_WhatWeDo/1\\_PublicacionesFrame.htm](http://www.iadb.org/INT/Trade/1_english/2_WhatWeDo/1_PublicacionesFrame.htm)
- BARREIX, A y J. ROCA (2003). "Sistema Tributario Uruguayo: Condiciones actuales y Propuesta", Universidad Católica del Uruguay, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Septiembre. <http://www.uca.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/RevistaFCE/articulos/setiembre2003/Articulo%20Politica%20setiembre03%20Definitivo.pdf>
- BARREIX, A. y D. ALVAREZ (2001). "Cambios en el contexto internacional y sus efectos en la tributación en América Latina y el Caribe", documento presentado en el XIII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.
- BARREIX, A y L. VILLELA (2003): "Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación". INTAL. Buenos Aires, Argentina.  
[http://www.iadb.org/INT/Trade/2\\_spanish/2\\_QueHacemos/1\\_PublicacionesFrame.htm](http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1_PublicacionesFrame.htm)
- BARRO, R. y X. SALA-I-MARTIN (1992). *Economic Growth*. MIT. Estados Unidos.
- BUONOMO, P. (2004). "Tributación del Sector Transporte de Carga en Uruguay". BID.  
[http://www.iadb.org/INT/Trade/2\\_spanish/2\\_QueHacemos/1\\_PublicacionesFrame.htm](http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1_PublicacionesFrame.htm)
- BYRNE, P. (2004). "Tax Treaties in Latin America: Issues and Models", en Tanzi, V., A. Barreix y Luiz Villela (eds), *Taxation and Latin American Integration*. BID. En edición.
- CAVALCANTI, C. (2005). "Revistando a guerra fiscal no brasil". En este libro.
- DEVEREUX, M. (1993). "Measuring taxes on income from capital". The Institute for Fiscal Studies, WP 03/04.
- DEVEREUX, M. y R. GRIFFITH (1998). "The taxation of discrete investment choices". The Institute for fiscal Studies, WP 98/16.
- ENGEL, E., GALETOVIC, A. y C. RADDATZ (1998). "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic". NBER Working Paper Series.
- FULLERTON, D. (1983). "Which effective tax rate?". NBER, Working Paper 1123.
- HARBERGER, A. (1982). The incidence of taxes on income from capital in an open economy: a review of current thinking. *Harvard Institute for International Development, Discussion Paper 139*.
- KEEN, M. and J. LIGTHART (1999). "Coordinating Tariff Reduction and Domestic Tax Policy". IMF Working Paper 99/93.
- KEEN, M. and A. SIMONE (2004). "Is Tax Competition Harming Developing Countries More Than Developed?" *Tax Analyst*.
- KING M.A. and D. FULLERTON (1983). *The taxation on income from capital*. University of Chicago Press.
- RAZIN, A., y RUBINSTEIN and E. SADKA (2005). *Corporate taxation and bilateral FDI with threshold barriers*. NBER, WP 11196.
- REZK, E. (2004). "Tributación del Sector Transporte en Argentina". BID. [http://www.iadb.org/INT/Trade/2\\_spanish/2\\_QueHacemos/1\\_PublicacionesFrame.htm](http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1_PublicacionesFrame.htm)
- REZK, E. y F. REZENDE (2003). "Estudios en competitividad: Incidencia fiscal sectorial en el Mercosur". BID.  
[http://www.iadb.org/INT/Trade/2\\_spanish/2\\_QueHacemos/1\\_PublicacionesFrame.htm](http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1_PublicacionesFrame.htm)
- REZENDE, F. (2004). "Integração regional e harmonização tributária: A perspectiva brasileira". En este libro.
- ROCA, J. (2005). Metodologías de cálculo de tipos efectivos. Una revisión. Universidad Complutense de Madrid, mimeo.
- ROCA, J. y H. VALLARINO (2003). "Incidencia Distributiva de la Política Fiscal en Ecuador". Documento preparado para el Proyecto USAID Salto.
- SHOME, P. (1999). "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration", Working Paper N° 19. FMI, Washington, DC.
- SINTIERE, J., GÓMEZ SABAINI, J. y D. ROSSIGNOLO (2000). "Impacto de los Impuestos sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina en 1997". Estudio preparado para la Secretaría de Programación Económica y Regional.
- VILLELA, L. 2002. *Taxation in the Context of Regional*

Integration: 2002. *Latin American Tax Summit*. Working Paper. Department of Integration and Regional Programs, Inter-American Development Bank, Washington DC.

## ANEXO METODOLÓGICO I

### Cálculo de la tasa efectiva de tributación: un resumen de la metodología Devereux - Griffith

En este anexo se presenta la metodología desarrollada por Devereux y Griffith (1998), que se considera una versión revisada y ampliada del trabajo de King y Fullerton. El siguiente desarrollo sigue a Roca (2005).

La metodología se presenta considerando, en primer lugar, una inversión doméstica en ausencia de impuestos. Luego se explicitan los impuestos relevantes y, finalmente, en base a los dos puntos anteriores, se analiza dicha inversión doméstica en presencia de impuestos. La misma secuencia se sigue para una inversión internacional.

Debe señalarse que solo se presentan aquí los desarrollos correspondientes a la financiación de la inversión vía dividendos no distribuidos, tanto por parte de la matriz como de la filial. Para los restantes casos, véase Roca (2005) y el trabajo original de Devereux-Griffith (1998).

#### 1. Inversión doméstica

##### 1.1. Inversión doméstica en ausencia de impuestos

La metodología de Devereux-Griffith considera una perturbación de un período en el stock de capital de la empresa. El marco teórico seguido es, básicamente, el siguiente:

- i) Se supone que en el período  $t$  la empresa aumenta su inversión –y en consecuencia su capital– en una unidad. Esta inversión puede ser financiada en tres formas: a) dividendos no distribuidos, b) emisión de nuevas acciones y c) endeudamiento. Como se dijo, aquí solo se considerará el caso en que la financiación es vía dividendos no distribuidos.
- ii) Desde la perspectiva del accionista, el costo de la nueva inversión es de una unidad, la unidad de dividendos que no le son distribuidos, que son retenidos.
- iii) El valor de esta unidad invertida en el mo-

mento  $t$  será, en el momento  $t + 1$ , igual a,  $(1-\delta)(1+\pi)$  siendo  $\delta$  la tasa de depreciación del activo y  $\pi$  la tasa de inflación<sup>41</sup>. En consecuencia, para que el stock de capital se mantenga constante, se asume que la empresa reducirá la inversión en el momento  $t + 1$  en el monto  $(1-\delta)(1+\pi)$ .

- iv) La unidad invertida en el momento  $t$  originará un retorno, en el momento  $t + 1$ , igual a,  $(1-\delta)(1+\pi)$  siendo  $p$  la tasa de retorno real de la inversión.
- v) En el supuesto de que la inversión hubiese sido financiada con dividendos no distribuidos que es el supuesto aquí realizado– se asume que todos los fondos resultantes de la inversión son distribuidos a los accionistas como dividendos.
- vi) Haciendo abstracción del riesgo, la tasa de descuento del accionista es igual a la tasa de interés. La tasa nominal de interés ( $i$ ) responde a la expresión  $(1+r)(1+\pi) = (1+i)$ , siendo  $r$  la tasa real de interés.

De acuerdo a lo anterior, el valor presente neto (VPN) de la inversión para el accionista, en ausencia de impuestos, es:

$$R^* = -1 + \frac{(1-\delta)(1+\pi) + (p+\delta)(1+\pi)}{(1+i)} = -1 + \frac{(1+p)}{(1+r)} = \frac{(p-r)}{(1+r)}$$

La expresión anterior también puede ser vista como la renta económica generada por la inversión. En el caso de una inversión marginal,  $p = r$  y, en consecuencia,  $R^* = 0$  (la renta económica es igual a 0).

##### 1.2. El papel de los impuestos

En la exposición de la metodología Devereux-Griffith que aquí se realiza, se consideran tanto los impuestos a la renta personal como a la renta de sociedades<sup>42</sup>.

<sup>41</sup>  $\pi$  es la tasa de inflación general. Podría haberse distinguido la tasa de variación del precio del activo de la tasa de inflación general de la economía.

<sup>42</sup> La pertinencia o no de la inclusión de ambos se discutió en la Introducción. Si se supone que existe libre movilidad de capitales y las empresas pueden acceder a financiamiento en los mercados internacionales y, además, que el país no tiene influencia sobre el tipo de interés internacional, los impuestos personales no afectarán las decisiones de inversión de las empresas. En este contexto, es suficiente considerar la imposición sobre sociedades para calcular los tipos efectivos y, con estas estimaciones, analizar las distorsiones en la localización de las inversiones entre sectores y entre activos. Por el contrario, si se trata de analizar las distorsiones intertemporales en la localización de las inversiones, corresponde tomar en cuenta también los impuestos personales.

### A) Impuestos personales

Los impuestos a la renta personal afectan a) la tasa de descuento del accionista y b) el flujo de dividendos.

- a) Siguiendo la literatura tradicional, en presencia de impuestos personales la tasa de descuento nominal del accionista se define como

$$\rho = \frac{(1-m^i) i}{(1-z)}$$

donde:

$m^i$  es el tipo marginal del impuesto a la renta personal que grava los intereses<sup>43</sup>, y  $z$  es el tipo marginal del impuesto sobre la renta personal que grava las ganancias de capital.

- b) Defínase como  $\gamma$  el ingreso neto recibido por el accionista como resultado del aumento en una unidad de dividendos:

$$\gamma = \frac{(1-m^d)(1-c)}{(1-z)(1-s)}$$

donde:

$m^d$  es el tipo marginal del impuesto a la renta personal que grava los dividendos,  $c$  es la tasa de retención sobre los dividendos distribuidos por la empresa al accionista, y  $s$  es la tasa de crédito tributario disponible para el accionista, expresada como porcentaje de los dividendos recibidos.

### B) Impuesto a la renta de sociedades

Dos son los principales elementos que se consideran del Impuesto a la renta de sociedades: el tipo impositivo y los beneficios tributarios.

#### B.1) El tipo impositivo y el mecanismo de integración

Respecto al tipo impositivo—llámese  $\pi$ — que grava el retorno nominal de la inversión cabe señalar, en primer lugar, que admite incluir no solamente el impuesto personal sino también la imposición sub-nacional.

En segundo lugar, debe modelarse, a través del parámetro  $s$  ya visto, el esquema de integración entre el impuesto a la renta de sociedades y el impuesto a la renta nacional que esté contemplado en la legislación. Como se vio en el párrafo anterior, los dividendos retenidos son gravados al tipo  $\pi$ . A su vez, los dividendos distribuidos son sometidos a la tasa de retención  $c$ . En consecuencia, antes del impuesto a la renta personal, por una unidad de beneficios el accionista recibe un

beneficio neto de  $(1-\tau)(1-c) = (1-\tau^D)$ . Como se dijo, el crédito tributario recibido por el accionista debe contemplarse en el parámetro  $s$ . Si, por ejemplo, el esquema adoptado por el país de que se trate es de imputación total (*full imputation system*), entonces  $s = \tau^D$ .

#### B.2) Los beneficios tributarios

Respecto al impuesto a la renta de sociedades, se consideran además los beneficios tributarios concedidos. Los mismos pueden adoptar diferentes formas—créditos tributarios, primer año de gracia, vacaciones fiscales, etc.— y cualquiera de ellas puede ser modelizada e incorporada al análisis. No obstante, Devereux y Griffith consideran en su metodología la depreciación fiscal admitida (*tax allowance*), que implica una reducción de la base imponible de  $\emptyset$  en el período  $t$ . Esto implica que el costo neto de la inversión en el período  $t$  se reduce en  $\tau\emptyset$  y que, por tanto, el financiamiento que necesita la empresa<sup>44</sup> es  $(1-\tau\emptyset)$ . Es importante señalar aquí que el análisis no considera proyectos que arrojen pérdidas sino, por el contrario, proyectos tales que produzcan los beneficios suficientes para absorber el incentivo tributario concedido.

En los períodos siguientes continúa operando el beneficio tributario (*tax allowance*) por la inversión de una unidad realizada en el período  $t$ . Llámese  $A$  al valor presente neto de dichos beneficios. La concesión de este incentivo tributario puede adoptar diferentes formas; por ejemplo, amortización exponencial (*declining balance basis*) y amortización lineal (*straight line basis*). El valor de  $A$  en estos dos casos se presenta a continuación:

- a) Amortización exponencial (*declining balance basis*)

$$A = \tau\emptyset \left\{ 1 + \left( \frac{1-\emptyset}{1+\rho} \right) + \left( \frac{1-\emptyset}{1+\rho} \right)^2 + \left( \frac{1-\emptyset}{1+\rho} \right)^3 + \dots \right\} = \frac{\tau\emptyset (1+\rho)}{\emptyset + \rho}$$

- b) Amortización lineal (*straight line basis*)

$$A = \tau\emptyset \left\{ 1 + \left( \frac{1}{1+\rho} \right) + \left( \frac{1}{1+\rho} \right)^2 + \dots + \left( \frac{1}{1+\rho} \right)^T \right\}$$

<sup>43</sup> La precisión es obligada porque no necesariamente todas las rentas están gravadas al mismo tipo marginal. Un impuesto dual, por ejemplo, grava las rentas del capital a un tipo único, diferente a los tipos (progresivos) a los que se gravan las rentas del trabajo.

<sup>44</sup> Cualquiera sea el tipo de financiamiento elegido: dividendos no distribuidos, emisión de acciones o endeudamiento.

Es interesante señalar que una diferencia de la metodología de Devereux-Griffith con el enfoque original de King y Fullerton es que, al calcular  $A$ , Devereux y Griffith usan la tasa de descuento del accionista ( $\rho$ ) para descontar los flujos.

### 1.3. Inversión doméstica en presencia de impuestos

Combinando lo visto en los puntos 1.1. y 1.2., en este apartado se deriva el valor presente neto de una unidad invertida en el momento  $t$  en presencia de impuestos. Como ya fue advertido, se considerará el caso de que dicha inversión es financiada con dividendos retenidos, relegándose al Anexo Metodológico los resultados que se obtienen cuando las fuentes de financiación son la emisión de acciones o el endeudamiento.

El análisis ya realizado para un escenario sin impuestos resulta modificado en presencia de impuestos en los siguientes puntos:

- i) Desde el punto de vista del accionista, tanto los dividendos retenidos en el momento  $t$  como los distribuidos en el momento  $t + 1$  son afectados por la tributación y este efecto, como se vio, es capturado por el parámetro  $\gamma$ . Por tanto, en relación a la expresión de la renta económica antes de impuestos vista en el apartado 2.1.1. ( $R^*$ ), corresponde multiplicar todos los flujos de la inversión por dicho parámetro  $\gamma$ .
- ii) Sea  $A$  el valor presente neto de los incentivos tributarios concedidos. Por tanto, el costo de una unidad de inversión en el momento  $t$  será igual a  $(1-A)$ .
- iii) El retorno de la inversión en el período  $t + 1$ , igual a  $(\rho + \delta)(1 + \pi)$ , es gravado al tipo  $\tau$ .
- iv) De modo de mantener el stock de capital constante, la inversión se reduce en el período  $t + 1$  en  $(1-A)(1 + \pi)(1 - \delta)$ .
- v) La tasa de descuento deja de ser  $i$ , que era la tasa correspondiente en ausencia de impuestos, y pasa a ser  $\rho$ .

En función de lo anterior, la expresión del valor presente neto de la inversión después de impuestos es<sup>45</sup>:

$$R^{RE} = \gamma \left\{ (1-A) + \frac{(\rho + \delta)(1 + \pi)(1 - \tau) + (1-A)(1 + \pi)(1 - \delta)}{1 + \rho} \right\}$$

### 14. El tipo efectivo marginal

El enfoque tradicional en el análisis del impacto de la tributación sobre la inversión se centra en los pro-

yectos marginales de inversión, es decir, aquellos proyectos cuya tasa de retorno después de impuestos es igual a cero. Ante estos proyectos, el inversor es indiferente respecto a llevarlos o no a cabo. Haciendo uso del análisis anterior es posible derivar la tasa de retorno antes de impuestos necesaria para obtener una renta económica después de impuestos igual a cero. A esta tasa de retorno se le suele llamar costo del capital.

Haciendo  $R^{RE} = 0$  y despejando  $p$ , la expresión correspondiente al costo del capital es<sup>46</sup>:

$$\tilde{p} = \frac{(1-A)}{(1 + \pi)(1 - \tau)} \{ \rho + \delta(1 + \pi) - \pi \} - \delta$$

Por su parte, la tasa marginal de retorno después de impuestos requerida por el accionista se define como:

$$s = \frac{(1-m')1 + \pi}{1 + \pi}$$

Esta es la tasa de retorno después de impuestos que obtendría el accionista en una inversión alternativa al proyecto considerado.

Finalmente, el tipo efectivo marginal se define como la diferencia entre el costo del capital y la tasa requerida por el accionista entre el costo del capital<sup>47</sup>:

$$EMTR = \frac{\tilde{p} - s}{\tilde{p}}$$

Dada una tasa de retorno después de impuestos  $s$  requerida por el accionista, es la tasa de retorno antes de impuestos necesaria para asegurar al accionista la rentabilidad requerida después de impuestos.

Visto de otro modo, en ausencia de impuestos el costo del capital es simplemente  $r$ , la tasa real de interés. Por tanto, la EMTR puede también interpretarse como el incremento porcentual en el costo del capital resultante de la tributación<sup>48</sup>.

De la expresión deducida para  $\tilde{p}$  surge que:

<sup>45</sup> El supra-índice RE alude al modo de financiación que aquí se ha considerado: retained earnings (dividendos retenidos, no distribuidos).

<sup>46</sup> Tener presente que ésta es la expresión correspondiente al costo del capital si la financiación se financia con dividendos no distribuidos. Las expresiones equivalentes cuando la financiación es a través de la emisión de acciones o endeudamiento se presentan en el Anexo Metodológico.

<sup>47</sup> Las siglas EMTR corresponden a la expresión en inglés del tipo efectivo marginal: effective marginal tax rate.

<sup>48</sup> Es decir,  $EMTR = \frac{\tilde{p} - r}{\tilde{p}}$ . Devereux (1993).

- a) si aumenta  $\tau$  -el tipo del impuesto a la renta de sociedades-, aumenta el costo del capital, y
- b) si aumenta  $A$  -el valor presente neto de los beneficios tributarios-, disminuye el costo del capital.

Es decir, cuanto más gravoso sea el sistema tributario más alto será el costo del capital y, por definición, más alto será el tipo efectivo marginal. Una empresa emprenderá los proyectos cuyas tasas de retorno antes de impuestos superen el costo del capital hasta que -para el último proyecto- la tasa de retorno antes de impuestos iguale los costos. Por tanto, cuanto más gravoso sea el sistema tributario, más alto será el costo del capital, más alto el tipo efectivo marginal y, en consecuencia, menor nivel de inversiones esperado.

### 1.5. El tipo efectivo promedio

Devereux y Griffith extienden el análisis anterior considerando también proyectos infra-marginales, es decir aquellos que tienen una tasa de retorno económica después de impuestos positiva.

Se supone, por ejemplo, que una firma debe decidir la localización de un proyecto infra-marginal entre dos localizaciones alternativas. Los costos de producción son tales que se decidirá la realización del proyecto en una localización pero no en ambas (proyectos mutuamente excluyentes). El papel de la tributación en esta decisión no es capturado por su impacto en el costo del capital, medido -como ya se vio- por el tipo marginal efectivo.

En presencia de impuestos, la decisión de localizar la inversión en el País A o en el País B dependerá de comparar el retorno después de impuestos en el País A ( $R^A$ ) con el retorno después de impuestos en el País B ( $R^B$ ). El impacto de la tributación en esta decisión puede medirse en la forma de un tipo efectivo promedio de tributación, definido como:

$$\alpha = \frac{(R^* - R)}{(R^*)}$$

donde, como ya se ha visto,  $R^*$  es la renta de la inversión antes de impuestos y  $R$  es la renta de la inversión después de impuestos.  $\alpha$  mide el porcentaje de la renta económica que se destina a impuestos. Cuanto más alto sea el  $\alpha$  de determinada localización, menos probable es que el proyecto se radique en ella.

Un problema que presenta esta medida de tipo efectivo medio es que no está definida para proyectos marginales en ausencia de impuestos, es decir,

cuando  $R=0$ . Por tanto, Devereux y Griffith proponen como definición alternativa de tipo efectivo medio

$$\alpha = \frac{(R^* - R)}{p} = \tilde{\alpha} \left( \frac{p - r}{p} \right)$$

Esta medida alternativa, que capta la misma información, usa como denominador el ingreso total en lugar de la renta económica.

En resumen, y a la luz de lo planteado hasta aquí, puede verse la decisión de inversión como un proceso en dos etapas:

- i) En la primer etapa, la empresa toma la decisión respecto a la localización de la inversión entre dos (o más) sitios mutuamente excluyentes. Tal decisión se apoya en la consideración del tipo efectivo promedio de tributación.
- ii) Una vez decidida la localización, en la segunda etapa se decide el nivel de la inversión. Esta segunda decisión se apoya en la información que brinda el tipo efectivo marginal.

### 1.6. La relación entre el tipo efectivo marginal y el tipo efectivo promedio

Devereux y Griffith han demostrado que el tipo efectivo promedio es un promedio ponderado del tipo efectivo marginal y del tipo impositivo sobre sociedades, ajustado por los impuestos personales, de acuerdo a la siguiente expresión:

$$\alpha = \left( \frac{\hat{p}}{p} \right) e + \left( 1 - \frac{\hat{p}}{p} \right) t$$

donde  
 $e$  es el tipo efectivo marginal, y

$$t = 1 - \gamma(1 - \tau) \frac{1+i}{1+p}$$

En un extremo, para inversiones marginales,  $p = \hat{p}$  y, por tanto,  $\alpha = e$ : el tipo efectivo medio coincide con el marginal. A medida que el retorno de la inversión crece ( $p$  crece), la ponderación del tipo efectivo marginal cae y la del tipo impositivo sube. En el otro extremo, cuando  $p \rightarrow \infty$ ,  $\alpha \rightarrow t$ .

La intuición que está detrás de esta evolución del tipo efectivo promedio es la siguiente: a medida que crece la rentabilidad de la inversión, el costo de la misma pesa progresivamente menos que su rendimiento y, en consecuencia, el incentivo tributario concedido sobre el costo de la inversión pesa progresivamente menos que el impuesto que recae sobre el rendimiento de la misma.

Cuanto más rentable sea una inversión, más importan los impuestos. En el límite, para inversiones con muy alta rentabilidad sólo importan los impuestos.

En el gráfico siguiente se presenta la evolución del tipo efectivo promedio para España. (Fuente: Comisión Europea (2001). Sólo se computan los impuestos sobre sociedades). (Gráfico 1)

## 2. Inversión internacional

### 2.1. Inversión internacional en ausencia de impuestos

Los fundamentos del análisis desarrollado hasta ahora en el marco de una economía doméstica se mantienen para una inversión internacional. Devereux y Griffith consideran el caso de una matriz ubicada en el "país de residencia" (*home country*, que se identificará con el subíndice  $j$ ), que realiza una inversión a través de una filial en el "país de la fuente" (*host country*, que se identificará con el subíndice  $n$ ).

Deberán ahora considerarse no solo los flujos matriz - accionista sino, además, los flujos filial - matriz. Por otra parte, aumentan las posibilidades alternativas de financiación a ser consideradas:

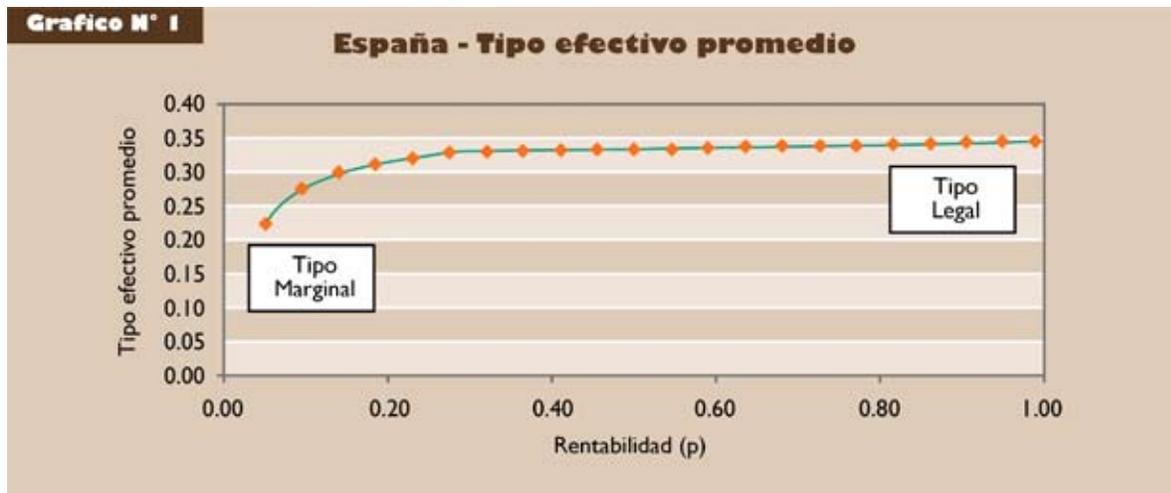
- 1) la matriz retiene dividendos para financiar los dividendos que, a su vez, también retiene la filial;
- 2) la matriz retiene dividendos para financiar la compra de nuevas acciones que emite la filial;
- 3) la matriz retiene dividendos y presta a la filial;
- 4) la matriz emite nuevas acciones con las que financia la compra de nuevas acciones emitidas por la filial;

- 5) la matriz emite nuevas acciones y presta a la filial;
- 6) la matriz se endeuda y compra las nuevas acciones emitidas por la filial, y
- 7) la matriz se endeuda y presta a la filial.

Nuevamente, al igual que para el caso de la inversión doméstica, aquí solo se presentará el caso más sencillo en que tanto la matriz como la filial financian la inversión realizada en el extranjero con dividendos retenidos.

En ausencia de impuestos, la modelización del proyecto de inversión internacional es básicamente la misma que la del proyecto de inversión doméstica.

- i) Se supone que en el período  $t$  la filial aumenta su inversión –y en consecuencia su capital– en una unidad, financiándolo con dividendos no distribuidos a la matriz. Ésta, a su vez, reduce en una unidad los dividendos pagados a los accionistas. Suponiendo que el tipo de cambio relevante en el momento  $t$  es igual a 1, la inversión de una unidad en la moneda del país de la fuente es también igual a uno en la moneda del país de residencia de la matriz.
- ii) El valor de esta unidad invertida en el momento  $t$  será, en el momento  $t + 1$ , igual a  $(1 - \alpha)$ ,  $(1 + \pi_n)$  siendo  $p$  la tasa de depreciación del activo y  $\pi_n$  la tasa de inflación del país de la fuente (*host country*). En consecuencia, para que el stock de capital se mantenga constante, se asume que la filial reducirá la inversión en el momento  $t + 1$  en el monto  $(1 - \alpha)$ ,  $(1 + \pi_n)$ .
- iii) La unidad invertida en el momento  $t$  originará



un retorno, en el momento  $t + 1$ , igual a  $(p + \alpha)$ ,  $(1 + \pi_n)$ , siendo  $p$  la tasa de retorno real de la inversión.

- iv) La suma de los conceptos ii) y iii) es  $(1 + p)$ ,  $(1 + \pi_n)$ , en la moneda del país de la fuente y en la moneda del país de la matriz (*home country*), siendo  $E$  el tipo de cambio relevante en el momento  $t + 1$ .

De acuerdo a lo anterior, y haciendo uso de los mismos supuestos vistos en el caso de una inversión doméstica, el valor presente neto (VPN) de la inversión internacional para el accionista, en ausencia de impuestos, es:

$$R^* = -1 + \frac{E(1+p)(1+\pi_n)}{1+i} \quad 49$$

### 2.2. Los impuestos en un contexto internacional

Los impuestos que corresponde considerar en el caso de una inversión internacional pueden ser ilustrados a través del siguiente gráfico. (Gráfico 2).

Además del impuesto sobre sociedades y de los impuestos personales en el país de residencia de la matriz, ya considerados en el marco de una inversión doméstica, deben ahora considerarse: a) el impuesto sobre sociedades en el país donde se realiza la inversión y b) la tasa de retención sobre los dividendos o intereses remitidos de la filial a la matriz. Los dividendos serán remitidos en caso de que la filial haya financiado la inversión con dividendos retenidos o con emisión de nuevas acciones, y la remisión será de intereses si la filial se

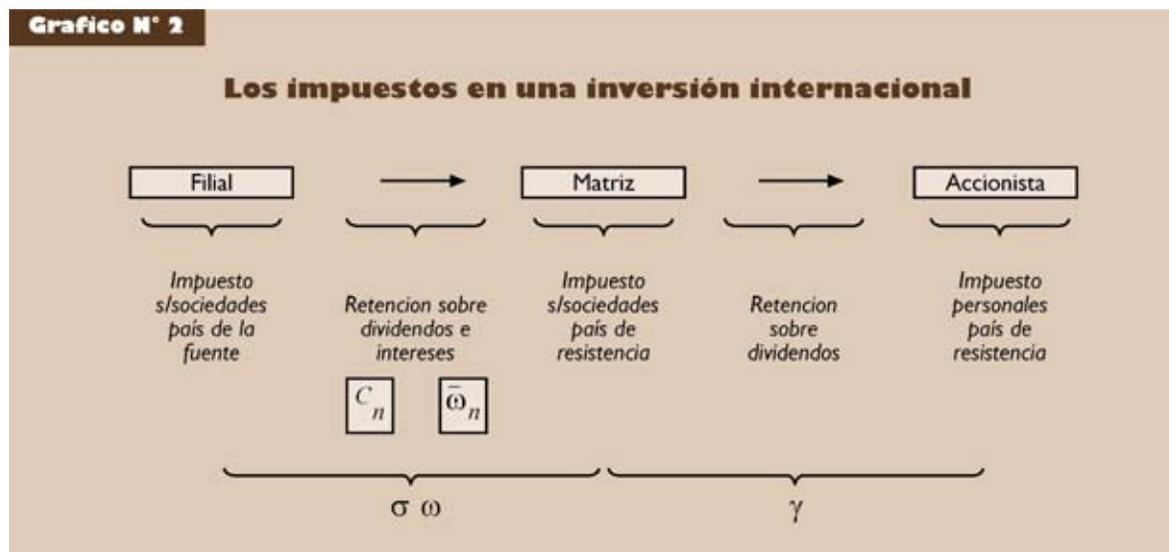
ha endeudado con la matriz para financiar la inversión.

Como fue anunciado, aquí se considerará el caso en que la filial financia la inversión con dividendos retenidos, por lo que se detalla la expresión  $\sigma$ , que es la carga tributaria total que recae sobre la repatriación de una unidad de dividendos desde la filial a la matriz<sup>49</sup>. Esto implica considerar el impuesto a la renta de sociedades del país destinatario de la inversión (*host country*), la tasa de retención practicada por dicho país y el sistema usado por el país de residencia de la matriz para evitar la doble imposición internacional. En el siguiente esquema se presenta el valor de según que el sistema aplicado por el país de residencia sea la exención en destino, el crédito con tope (imputación) o la deducción.

$$c = \text{carga tributaria total unidad de dividendos repatriados de la filial a la matriz.} \begin{cases} c_n & \text{Exención en el destino} \\ \max \left\{ \frac{\tau_j - \tau_n}{1 - \tau_n}, c_n \right\} & \text{Crédito con tope} \\ c_n - \tau_j (1 - c_n) & \text{Deducción} \end{cases}$$

<sup>49</sup> Como se adelantó, esta expresión corresponde al caso en que tanto la filial como la matriz financian la inversión con dividendos no distribuidos. Las expresiones correspondientes a las formas alternativas de financiación se presentan en el Anexo Metodológico.

<sup>50</sup> La expresión de  $\omega$ , la carga tributaria total sobre una unidad de dividendos repatriados de la filial a la matriz, se incluye en el Anexo Metodológico.



### 2.3. Inversión internacional en presencia de impuestos

Como ya se anunció, se considerará el caso en que la filial financia la inversión reteniendo dividendos y, a su vez, la matriz financia esta reducción en el flujo de dividendos recibidos no distribuyendo a los accionistas. En este contexto, cabe preguntarse cómo influye la tributación.

- i) Desde el punto de vista del accionista, tanto los dividendos retenidos en el momento  $t$  como los distribuidos en el momento  $t + 1$  son afectados por la tributación y este efecto, como se vio en el caso de la inversión doméstica, es capturado por el parámetro  $\gamma$ . Pero, además, en el contexto de una inversión internacional, el tipo impositivo sobre los dividendos pagados por la filial a la matriz es  $\delta$ . Por tanto, corresponde multiplicar todos los flujos de la inversión por la expresión  $\gamma(1-\delta)$ .
- ii) El valor presente neto de los incentivos tributarios concedidos será ahora  $A_n$ . El subíndice  $n$  da cuenta de que tales incentivos dependen de la legislación del país de destino de la inversión. Por tanto, el costo de una unidad de inversión en el momento  $t$  será igual a  $(1-A_n)$ .
- iii) El retorno de la inversión en el período  $t + 1$ , igual a  $(p_n + \delta)(1+\pi_n)$ , es gravado al tipo  $\tau_n$ . Este flujo está expresado en unidades de la moneda local. Por tanto, debe ser multiplicado por  $E$ , el tipo de cambio adecuado para expresarlo en unidades de la moneda del país de la matriz.
- iv) De modo de mantener el stock de capital constante, la inversión se reduce en el período  $t+1$  en  $(1-A_n)(1+\pi_n)(1-\delta)$ . Al igual que en el caso anterior, este flujo está expresado en unidades de la moneda local y debe ser multiplicado por el tipo de cambio.
- v) La tasa de descuento es  $P_j$ .

En este contexto, el valor presente neto recibido por el accionista después de impuestos es:

$$R^{RE} = \gamma_j (1-\sigma) \left\{ (1-A_n) + \frac{(p_n + \delta)(1+\pi_n)(1-\tau_n) E + (1-A_n)(1+\pi_n)(1-\delta)E}{(1+p_j)} \right\}$$

Haciendo se obtiene la expresión para el costo del capital en el caso de una inversión internacional:

$$\hat{p} = \frac{(1-A_n)}{(1+\pi_n)(1-\tau_n)} \{ p + \delta E (1+\pi_n) - [E(1+\pi_n)-1] \} - \frac{\delta E (1+\pi_n)}{(1+\pi_j)} \quad 51$$

Finalmente, el tipo efectivo marginal y el tipo efectivo promedio se definen de acuerdo a las expresiones ya vistas para el caso de una inversión doméstica.

### 2.4. Limitaciones de las metodologías basadas en datos hipotéticos

A continuación, se señalan algunas desventajas asociadas a las metodologías de cálculo de tipos efectivos basadas en datos hipotéticos.

- (i) La tasa de retorno del proyecto de inversión hipotética está dada y aunque se consideran diferentes tasas de retorno ( $p$  en la notación que se ha usado) para los diferentes activos – fábricas, maquinaria, intangibles, activos financieros, inventarios, etc., dichas tasas se suponen las mismas para todos los sectores económicos. Si a partir de los microdatos de las declaraciones juradas del impuesto a la renta de sociedades se determinase que las tasas de retorno de los diferentes activos dependen de los sectores económicos –industria alimenticia, industria del tabaco, construcción, etc.– o de características específicas de las empresas –participación en el mercado, calificación del personal, grado de endeudamiento, etc., se estaría encontrando apoyo empírico al supuesto de que son dadas y uniformes. En particular, Barreix (2003), a partir de un panel de datos de 750 firmas para el período 1994-1997, ha demostrado para Uruguay que la tasa efectiva promedio de tributación depende de características individuales de las empresas y, por tanto, no pueden considerarse dadas para los diferentes tipos de activos.
- (ii) La tasa de depreciación económica de los diferentes activos (en la notación que se ha usado) está arbitrariamente predeterminada. Aunque ésta es ciertamente una limitación, como el supuesto es el mismo para todos los países para los que se realice el cálculo de tipos efectivos, no afecta la bondad de la comparación. Como se verá, en el caso de las metodologías de cálculo que se basan en datos reales la situación es peor, pues las Cuentas Nacionales son las que estiman la depreciación económica y los criterios arbitrarios que también emplean seguramente no coinciden entre los diferentes países.
- (iii) Estas metodologías no toman en cuenta todas las disposiciones tributarias relevantes. Por ejemplo, por definición sólo se consideran

<sup>51</sup> Al igual que en el caso de la inversión doméstica, se recuerda que ésta es la expresión del costo del capital en el supuesto adoptado de que tanto la filial como la matriz financian la inversión con dividendos no distribuidos.

proyectos de inversión marginales o infra-marginales, pero no proyectos que arrojen pérdidas, por lo que no entran en juego disposiciones como consolidación de pérdidas y ganancias.

(iv) Las estimaciones se limitan al sector manufacturero dada la complejidad de la normativa tributaria que afecta al sector servicios, en especial a los servicios financieros.

(v) Se supone evasión cero. Este supuesto, no obstante, no afecta la bondad de la comparación internacional de tipos efectivos desde que es muy difícil encontrar argumentos a favor de

que una inversión pueda localizarse en determinado país para aprovechar las oportunidades de evasión.

(vi) Finalmente, estas metodologías se critican, siguiendo a Harberger (1982), porque en economías abiertas con libre movilidad de capitales, la tributación sobre la renta de sociedades se traslada y termina recayendo sobre el factor trabajo. El precio del capital es fijo y por tanto, de acuerdo a esta visión, la tributación no influye en las inversiones a través del costo del capital.



# Análisis de la Armonización Tributaria en el MERCOSUR desde la Situación y Perspectivas de Argentina

## (Estudio Especial de los Impuestos Indirectos y de los Incentivos Tributarios)

*Hugo González Cano*

### I. INTRODUCCION

En este trabajo se busca analizar la situación tributaria de Argentina desde el punto de vista de la futura armonización o coordinación tributaria en el MERCOSUR. En particular, se trata de realizar este estudio dadas: 1) la mejoría de las condiciones macroeconómicas observadas desde 2003, 2) la necesidad de mantener un superávit primario del 3% del Pib y 3) la nueva prioridad política concedida a este Grupo.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de que las reformas tributarias a realizar a medio y largo plazo consideren las necesidades y desafíos de la futura armonización fiscal, así como su importancia para la consolidación del Bloque.

En especial, se estudiarán los problemas que para el desarrollo del Grupo plantean: 1) los impuestos indirectos, ya sean al consumo (generales y selectivos), a las transacciones, a las exportaciones y otros similares, al afectar la competencia en el comercio intramercado y 2) los incentivos tributarios que distorsionan la localización de las inversiones. Además, se comentarán las distorsiones que pueden plantear otros impuestos nacionales y provinciales, ya sea para el intercambio de bienes y servicios o para la localización de las inversiones dentro de la subregión.

De tal forma, si bien se abordarán la mayoría de las problemas generados por los diversos tributos, el trabajo se concentrará especialmente en el análisis de los generados por los impuestos indirectos y por los incentivos fiscales.

En el primer caso, se estudiarán la situación y

problemas del IVA, los impuestos selectivos al consumo o “impuestos internos”, el impuesto provincial a los ingresos brutos, el gravamen sobre las transacciones financieras, los derechos sobre las exportaciones y otros indirectos nacionales o provinciales.

En cuanto a los incentivos fiscales, se analizará la situación de los sistemas de promoción regional o sectorial, así como los beneficios concedidos en las respectivas leyes de los principales impuestos nacionales (IVA, ganancias, derechos de importación, etc) y provinciales (ingresos brutos, inmobiliario y sellos).

Pero antes y como inicio, se comentará el nivel y estructura de las recaudaciones tributarias de los últimos años, mostrando la gran caída de la recaudación de 2001 y 2002 y luego la fuerte recuperación de 2003, que se mantiene en el primer cuatrimestre de 2004.

También se analizarán los problemas del federalismo fiscal en Argentina y en particular el Régimen de Coparticipación de impuestos nacionales a las provincias.

En este campo se comentarán los conflictos federativos y las fuertes desigualdades regionales existentes en el país. En particular, se observará la escasa existencia de mecanismos efectivos de integración entre la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y las Direcciones de Rentas Provinciales (DGRs), aunque en los últimos años se comenzaron a aplicar mejores programas de asesoría y coordinación entre ambos niveles.

Finalmente se comentarán algunos cambios recientes y se presentarán una serie de propuestas de reforma para mejorar la competitividad de la economía

argentina y fomentar el comercio y las inversiones, que son consistentes con la necesidad de iniciar el proceso de armonización tributaria en el Mercosur.

## II. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS

### A. Nivel de las recaudaciones y del coeficiente de presión tributaria

Luego de la gran crisis económica de 2001 y 2002, la recuperación observada en 2003 y lo que va de 2004 en el nivel de actividad económica también se tradujo en un mejoramiento sensible de las finanzas públicas nacionales y provinciales. En 2003 el PIB se incrementó en el 8,3% respecto al año anterior y para este año se espera un aumento mínimo del nivel de actividad económica del 6%. La política fiscal de estos años mantuvo controlado el nivel del gasto público nacional y provincial y al mismo tiempo la fuerte recuperación económica, así como algunas reformas impositivas y de las administraciones fiscales, permitieron incrementar sensiblemente el nivel de las recaudaciones tributarias.

Como consecuencia, la situación de las finanzas públicas mejoró sensiblemente en 2003 y 2004, ya que en el primer año y luego de mucho tiempo, se obtuvo un superávit fiscal primario consolidado (sin considerar el pago de intereses) del 2,5% del PIB, que para 2004 se estima llegaría al 4% del PIB, superando así la meta del 3% acordada con el FMI. Inclusive, visto la excelente recaudación observada en el primer cuatrimestre de este año, así como los vencimientos del impuesto a las ganancias de sociedades que se producirán en mayo y el control de los gastos públicos, permitirían alcanzar la meta acordada para todo 2004 en el tercer trimestre de 2004. Y las estimaciones preliminares del presupuesto nacional y de las provincias para 2005 que se están realizando en la Secretaría de Hacienda, indican que el superávit fiscal primario se mantendría alrededor del 3,5% del PIB.

Tal como se observa en el (cuadro 1), desde 1992 hasta 2001 la presión tributaria bruta total osciló alrededor del 21 o 22% del PIB. Pero la gran crisis económica de 2001 y 2002 (caída del PIB de más del 25%, devaluación del más del 200%, tasa de desempleo superior al 20% y finalmente default de la deuda pública), impactó severamente en las finanzas públicas y en el nivel de la tributación. Así ya en 2001 la presión fiscal

total cayó al 21.14% del PIB y en 2002 al 19,6% del PIB, pese a que no hubo cambios legislativos relevantes. Es decir, que tal como ocurrió otras veces en el pasado cuando cayó significativamente el nivel de actividad económica (1975, 1989, etc), la baja de ese coeficiente está indicando un incremento de la evasión fiscal, ya que las recaudaciones en términos reales cayeron más que el PIB.

La situación fiscal cambió significativamente durante 2003, ya que la gran recuperación económica, algunas reformas impositivas realizadas en 2002 (aplicación de retenciones a la exportación y del impuesto a los débitos y créditos bancarios), así como mejoras en la eficacia de la administración tributaria, hicieron que la presión tributaria total llegara al 23,75% del PIB, el nivel más elevado desde 1990 y uno de los más altos de los últimos veinte años.

En valores corrientes (cuadro 2), la recaudación bruta de 2003 del gobierno nacional fue de pesos 75.136 millones, superando al nivel de 2002 en el 42%. Por su parte, los impuestos provinciales de 2003 llegaron a \$ 13.665, frente a pesos 10.596 del año anterior (aumento del 29%). Así la recaudación bruta total de 2003 llegó a pesos 88.801 frente a pesos 63.440 de 2002 (aumento del 40%). En cambio, el nivel de precios minoristas en 2003 solo subió el 4% y los precios mayoristas ascendieron el 8%, lo que explica el aumento de la presión tributaria y de las recaudaciones en términos reales.

Sin embargo, de este buen comportamiento de las recaudaciones fiscales en 2003 y 2004, debe señalarse que en gran parte se debe al restablecimiento de los derechos a las exportaciones y a la aplicación del nuevo impuesto a las transacciones financieras (sobre débitos y créditos bancarios). Estos dos gravámenes, que hoy representan más del 20% de la recaudación total del gobierno nacional, son claramente distorsivos, ya que afectan las exportaciones y competitividad de las empresas productoras. Por otra parte, no hay duda que estos dos impuestos fueron una buena opción de emergencia para solucionar en el corto plazo la grave crisis financiera del gobierno, ya que ese era uno de los problemas más graves de la economía argentina. Pero a medida que mejoren y se consoliden las finanzas públicas, a medio y largo plazo deben ser gradualmente reemplazados por tributos más neutrales y favorables a una mejor asignación de recursos.

Los impuestos provinciales desde 1992 han recaudado alrededor del 3,5% del PIB, mostrando una caída al 3,3% del PIB en 2002 y la recuperación al 3,65% del PIB en 2003. Este escaso nivel de recaudación de las provincias, frente al 17% o 20,10% del PIB

recaudado por el gobierno central en 2003, está mostrando la fuerte centralización del sistema tributario argentino. Esta excesiva centralización tributaria frente a la descentralización que se realizó en las funciones y gastos a las provincias, exige un elevado nivel de transferencias no condicionadas, especialmente a través del régimen de coparticipación de impuestos nacionales y constituye uno de los problemas más graves del federalismo fiscal, que se trata más adelante.

En el cuadro 4 se incluye la recaudación del primer semestre de los impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, sellos, patente automotor y otros gravámenes) para cada una de las 24 jurisdicciones (23 provincias y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires). Se observa que esa recaudación se halla muy concentrada en pocas jurisdicciones, lo que en gran parte se debe a la distribución y centralización de la actividad económica en el territorio nacional. En el (cuadro 3) se observa que cinco jurisdicciones, la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, obtienen el 81% del total de los impuestos provinciales, mientras que las restantes 19 provincias solo generan el 19% del total recaudado. Pero esta distribución de los impuestos provinciales también se debe en parte a los escasos incentivos que el actual sistema de relaciones fiscales brinda para mejorar el nivel de las recaudaciones locales.

Finalmente en relación al nivel de la presión tributaria de Argentina, que en 2003 llegó al 23,75%, pero antes se mantuvo alrededor del 21%, puede considerarse moderada si se la compara con la vigente en Brasil del 35,5% del PIB en el mismo año, del 28% en Uruguay, 18% en Chile, etc. O frente la vigente en países industrializados según datos de la OECD, como Estados Unidos (29,6% del PIB en 2000), España (35,5% en 2001), Italia (41,8% del PIB en 2001), Francia (45,4% en 2001), Portugal (34,5% en 2001), Grecia (40,8% en 2001), etc. El promedio simple en 2000 para todos los países de la OECD fue de 37,4% del PIB.

## **B. Situación y problemas de la actual estructura tributaria**

Si bien la estructura tributaria sufrió algunos cambios importantes desde 2001 por la introducción de las retenciones a la exportación y los impuestos sobre las transacciones financieras (sobre débitos y créditos bancarios), todavía en 2003 los impuestos al consumo (IVA, ingresos brutos, internos y similares) mantienen el primer lugar en las recaudaciones, seguidos por el impuesto a las ganancias o rentas, luego los tributos al comercio exterior, las contribuciones de la seguridad so-

cial y por último los impuestos patrimoniales (cuadro 3).

Los impuestos al consumo nacionales representaron en 2003 el 33,4% del total y si se le agrega el impuesto provincial a los ingresos brutos, se llega al 40% del total. El IVA es el recurso más productivo y entre 1992 y 2000 generó en promedio el 6,7% del PIB, para luego bajar al 4,8% en 2002 y recuperarse al 5,6% del PIB en 2003.

A su vez, el impuesto provincial a los ingresos brutos ha mantenido su recaudación estable alrededor del 2% del PIB (bajó al 1,93 % del PIB en 2002 y luego subió al 2,18%, o sea un nivel similar al de 1998 al 2000).

Como se dijo arriba, la introducción del impuesto a las transacciones financieras en 2001 y de los derechos a las exportaciones en febrero de 2002 permitieron recuperar las finanzas públicas y ayudaron, por su facilidad administrativa, a obtener primera vez en muchos años un superávit fiscal primario creciente entre 2002 y 2004. Pero esos dos tributos, junto con otros anteriormente vigentes, como el impuesto provincial a los ingresos brutos, el impuesto a la ganancia mínima presunta o del 1% a los activos empresarios, etc., tienen efectos distorsivos al desalentar la capacidad competitiva de las empresas. Es decir, que la facilidad administrativa de esos gravámenes permitió mejorar el nivel o cantidad de la recaudación, pero al mismo tiempo empeoró la calidad del sistema impositivo, especialmente en lo que se refiere a sus efectos sobre la eficiencia económica y equidad.

Cabe agregar que las retenciones a las exportaciones, que varían del 0 al 20%, también fueron establecidas para: i) captar parte de los elevados beneficios que de otra forma recibirían los exportadores frente a una devaluación que en ciertos momentos llegó al 250% (en 2002 el dólar se llegó a cotizar a más de \$3,50) y ii) para contener los precios internos de ciertos bienes exportables que son de gran consumo interno, como ocurre con ciertos cereales, las carnes, petróleo y derivados, etc. En mayo de 2004, dada la elevación del precio internacional del petróleo que superó los u\$s 40 dólares el barril, así como por la crisis en la producción local de gas y electricidad, las retenciones sobre el crudo y algunos derivados se elevaron en la siguiente forma: naftas de 0 a 5%, gas oil del 5 al 10%, gas licuado, propano y butano del 5 al 20% y petróleo crudo del 20 al 25%.

Si bien el uso de esos tributos se justifica plenamente en el corto plazo por la gravedad de la situación financiera del gobierno, deben ser reemplazados a mediano plazo por formas más neutrales, ya que afectaron la capacidad competitiva de la producción nacio-

nal. En 2003 esos dos impuestos generaron el 20% del total recaudado por el gobierno central y por ello su reemplazo debe ser graduado en el tiempo. Justamente por estos motivos, en abril de 2004 el gobierno aprobó la reducción del impuesto sobre transacciones financieras del actual 1,2% (0,6% sobre créditos más 0,6% sobre débitos), al 1% (0,4% sobre créditos y 0,6% sobre débitos) mediante su acreditación parcial contra el impuesto a las ganancias.

Un aspecto positivo de la evolución de la estructura tributaria de los últimos años ha sido el crecimiento del rendimiento del impuesto a las ganancias, ya que su recaudación pasó del 2,03% del PIB en 1993 al 4,32% en 2003, sea por el originado en la renta de sociedades (IPE) como de personas físicas (IRPF). Este porcentaje se compara con el 5% del PIB que genera este impuesto en Chile y el 6% del PIB obtenido en Brasil. Pero al revés de lo que sucede en los países industrializados, la mayor parte de la recaudación proviene del impuesto societario: alrededor de dos tercios del total, frente a un tercio generado por el impuesto personal, lo que reduce los efectos progresivos del tributo. En 2003 el 65% del total de la recaudación provino de las empresas y solo el 35% del total se obtuvo de las personas físicas.

En el caso del impuesto a la renta de personas físicas (IRPF), este mejoramiento se debió a varias causas, tal como algunas reformas de 1999 que: i) bajaron el mínimo no imponible y deducciones por cargas de familia, ii) la eliminación de algunas exenciones (que siguen siendo muy amplias) y iii) cierto aumento de la escala de alícuota aplicables, así como a ciertas medidas de administración, como la ampliación del uso de retenciones en la fuente. Así se nota que este impuesto aumentó su rendimiento del 1,08% del PIB en 1999 al 1,39% del PIB en 2000 (cuadro 1).

Por otra parte, la mayor parte del impuesto personal se obtiene de las retenciones mensuales efectuadas a las rentas del trabajo, mientras que las rentas del capital de personas físicas o se hallan exentas (dividendos, intereses, etc) o son difíciles de controlar por la administración tributaria. Se produce así la "degradación" del impuesto sobre la renta señalada por Vito Tanzi<sup>1</sup>. Un gran problema del impuesto a las ganancias actual es la erosión de la base por la gran cantidad de exenciones que todavía se conceden, ya que el artículo 20 de la ley del impuesto que las concede ha agotado las letras del abecedario.

En el caso del impuesto a la renta de sociedades o empresas (IRE), del mismo modo hubo varias causas que explican su incremento, tal como: i) el aumento de la alícuota general del 33 al 35% a mediados de los noventa, ii) la eliminación y reducción de algunas

exenciones e incentivos y iii) principalmente la suspensión del ajuste por inflación de los resultados al aplicar el plan de convertibilidad monetaria en 1992. Este último factor tuvo fuerte influencia, especialmente en 2003, ya que aunque los precios generales tuvieron un aumento reducido en ese año, los balances de muchas empresas agropecuarias y de otras actividades vinculadas a la exportación mostraron significativos beneficios nominales derivados de la devaluación de enero 2002 que resultaron gravados. Así, la recaudación del IRE llega en 2003 al 2,34% del PIB, el mayor valor desde 1992 y muy superior al 1,37% del PIB de 2002.

Pero en el rendimiento de los dos componentes del impuesto a las ganancias ha tenido también influencia la mejora del control ejercido por la AFIP en los últimos años y principalmente la fuerte recuperación económica de 2003 y lo que va de 2004. Sin embargo, de la mejora en la administración cabe señalar que según datos de la AFIP para el año 2000 solo se presentaron 468.646 declaraciones juradas de personas físicas.

En cambio, en los impuestos internos sobre bienes y servicios, además de la evolución del IVA arriba comentada, debe destacarse el deterioro respecto del PIB de los impuestos internos unificados (tabacos, bebidas alcohólicas, gaseosas, otros bienes, etc), ya que pasaron de representar el 0,99% del PIB en 1993 al 0,60 del PIB en 2003. En cambio, el impuesto interno sobre combustibles líquidos y gas ascendió del 0,87% del PIB en 1993 al 1,33% del PIB en 2003 (cuadro 1).

Otro componente de la tributación directa son los aportes y contribuciones de la seguridad social, que aunque redujeron su importancia recaudatoria desde la reforma de 1994 que estableció un sistema mixto a opción del empleado (público de reparto o privado de capitalización), todavía recaudan casi 3% del PIB. Mientras en 1993 los aportes y contribuciones de seguridad social recaudaban el 5,58% el PIB, en 2003 su rendimiento fiscal se redujo a 2,84% del PIB, o sea alrededor de la mitad. Este fuerte descenso de su recaudación se debe a: i) la mayoría de los trabajadores ha optado por el sistema privado administrado por las AFJP, pero también ii) porque desde 2001 hubo un gran incremento del desempleo que llegó a superar el 20% y hoy oscila alrededor del 13% y iii) la creciente evasión de los aportes jubilatorios debido al aumento del empleo no registrado. Como se nota en el cuadro 1, el descenso de la recaudación de los aportes y contribuciones de

<sup>1</sup> Vito Tanzi

la seguridad social como porcentaje del PIB, comienza en 1994 y se produce gradualmente en todos los años, hasta llegar al mínimo del 2,78% del PIB en 2002.

Por último, la tributación sobre la propiedad propiamente dicha o excluyendo el impuesto sobre transacciones financieras (sobre débitos y créditos bancarios), o sea el impuesto sobre bienes personales, el impuesto del 1% a los activos de empresas (sobre la ganancia mínima presunta) y los impuestos provinciales sobre inmuebles y automotores, nunca fueron relevantes y generan una escasa recaudación, que en 2003 solo llegó 1,63 % del PIB. Este dato difiere del observado en el cuadro 3, ya que en este se computa como patrimonial el gravamen sobre operaciones financieras (sobre débitos y créditos bancarios), cuando se trata más bien de un impuesto sobre las transacciones.

En resumen, la estructura tributaria argentina actual se halla muy concentrada en los impuestos al consumo, sobre exportaciones y sobre transacciones y muestra una menor ponderación de los impuestos sobre factores de la producción y, en este caso, tienden a concentrarse más sobre las rentas del trabajo que del capital. En definitiva, la fuerte concentración de los recursos tributarios en la imposición al consumo, las exportaciones, las transacciones y en otras cargas trasladables a los costos de producción, como los aportes patronales de seguridad social, está afectando la capacidad competitiva de la producción nacional y además le está dando un fuerte sesgo de regresividad al sistema.

Esta situación, que puede aceptarse en el corto plazo, dada la facilidad administrativa de los nuevos gravámenes y la necesidad de mantener los actuales niveles de recaudación y generar un superávit fiscal primario del 3% el PIB, debe modificarse a medio y largo plazo mediante un esquema de reforma gradual y ordenado que permita reemplazar los impuestos distorsivos por otros más neutrales que no afecten los incentivos a la producción y permitan mejorar la competitividad internacional. Al final de este trabajo se comentarán en detalle algunas reformas graduales que permitan alcanzar esos objetivos.

### **III. DISTORSIONES QUE GENERAN LOS IMPUESTOS INDIRECTOS SOBRE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES**

En este capítulo se verán las principales distorsiones que pueden generar los impuestos indirectos vigentes tanto a nivel nacional como provincial. Se comentarán, en

particular, el IVA, los impuestos internos o selectivos, el impuesto provincial a los ingresos brutos, el impuesto sobre transacciones financieras, los derechos sobre las exportaciones y otros similares.

## **A. Situación y problemas del IVA**

### **1. Aspectos generales**

En términos generales, el IVA vigente en Argentina, salvo algunos aspectos puntuales, no presenta mayores problemas para permitir su armonización al nivel Mercosur, ya que es un tributo tipo consumo (permite la deducción de los créditos por la compra de bienes de capital) y que se aplica en base al principio de destino (grava importaciones y desgrava exportaciones). Es un tributo plurifásico no acumulativo, aplicado con la técnica de deducción sobre base financiera (débito menos crédito fiscal). Al principio hubo algunos problemas con las exportaciones e importaciones de servicios, pero luego fueron corregidos, con lo que ahora también se aplica el principio de destino a los servicios, ya que se gravan sus importaciones cuando los prestarios o beneficiarios son sujetos del IVA como responsables inscriptos. Asimismo, se desgravó la exportación de servicios.

Resulta claro que la primera etapa de la coordinación del IVA y demás impuestos al consumo en el Mercosur debería basarse en principio de destino, que exige mantener los controles aduaneros para realizar los ajustes en frontera, pero permite eliminar las diferencias de tratamiento entre bienes nacionales e importados sin necesidad de igualar las alícuotas del IVA. Es decir, mantiene a nivel nacional la capacidad de decidir el nivel de alícuotas aplicables, cuidando de que no se discrimine a los productos y servicios importados. En cambio, la armonización del IVA en base al principio de origen (grava exportaciones y desgrava importaciones), que permitiría eliminar los controles aduaneros y facilitar el comercio, es muy exigente en términos de renuncia a la soberanía tributaria, ya que implica unificar totalmente el IVA en los cuatro países miembros, inclusive aplicar las mismas alícuotas en todos los países y por ello es más adecuado a las etapas más avanzadas de los procesos de integración.

Además, la armonización del IVA debe iniciarse por el principio de destino por dos razones: 1) porque ese principio ya se halla incorporado en la legislación de Argentina y en los IVAs de Brasil, Uruguay y Paraguay y 2) porque en Argentina y en los demás países miembros del Grupo un porcentaje importante de la recaudación se obtiene en la Aduana por impor-

<b>Cuadro N° 1</b>										
<b>ARGENTINA</b>										
<b>Presión tributaria (1) en porcentajes del PIB</b>										
<b>CONCEPTO (2)</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003 (*)</b>
<b>I. Impuestos nacionales</b>										
<b>Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital</b>	<b>2.44</b>	<b>2.51</b>	<b>2.57</b>	<b>2.90</b>	<b>3.21</b>	<b>3.56</b>	<b>3.98</b>	<b>3.99</b>	<b>2.99</b>	<b>4.32</b>
Personas físicas	0.75	0.79	0.98	0.92	0.99	1.08	1.39	1.38	1.11	1.29
A las ganancias	0.71	0.75	0.94	0.89	0.96	1.05	1.30	1.35	1.10	1.27
Premios juegos de azar y concursos deportivos	0.03	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.01	0.01
Otros	(-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	(-)	(-)	(-)
Compañías, sociedades de capital o empresas	1.56	1.58	1.49	1.78	2.00	2.18	2.31	2.32	1.57	2.70
A las ganancias	1.42	1.53	1.47	1.76	1.99	1.92	2.10	2.11	1.37	2.34
Activos	0.15	0.05	0.03	0.02	0.01	(-)	0.01	(-)	(-)	(-)
Ganancia mínima presunta	-	-	-	-	-	0.26	0.21	0.20	0.17	0.36
Otros	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	0.00
Otros sobre la renta..... no clasificables	0.13	0.14	0.10	0.20	0.23	0.30	0.28	0.29	0.34	0.33
A las Ganancias. Beneficiarios del exterior.	0.13	0.14	0.10	0.20	0.23	0.30	0.28	0.29	0.34	0.33
Otros	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
<b>Aportes y contribuciones a la seguridad social</b>	<b>5.40</b>	<b>4.75</b>	<b>3.95</b>	<b>3.79</b>	<b>3.69</b>	<b>3.55</b>	<b>3.45</b>	<b>3.23</b>	<b>2.78</b>	<b>2.84</b>
Empleados	s/d	1.24	1.03	0.91	0.83	0.80	0.88	0.81	0.58	0.64
Empleadores	s/d	2.92	2.26	2.34	2.40	2.36	2.19	2.05	1.96	2.02
Autónomos	0.59	0.58	0.67	0.53	0.45	0.39	0.39	0.38	0.24	0.19
Empleados y empleadores no identificados	4.81	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-
<b>Sobre la propiedad</b>	<b>0.14</b>	<b>0.16</b>	<b>0.28</b>	<b>0.21</b>	<b>0.31</b>	<b>0.37</b>	<b>0.44</b>	<b>1.43</b>	<b>1.74</b>	<b>2.05</b>
Impuestos permanentes sobre bienes raíces	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuestos permanentes sobre el patrimonio neto	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.02
Personas físicas	(-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	-
Compañías, sociedades de capital o empresas	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.02
Impuestos sobre herencias, legados y regalos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	0.07	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	1.12	1.56	1.60
Transferencias de inmuebles	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.02
Débitos bancarios	(-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.09	1.53	1.58
Transferencia de valores mobiliarios	(-)	(-)	(-)	(-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Sellos	0.04	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuestos no permanentes sobre la propiedad	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	0.13	0.02	0.01	(-)	(-)
Otros impuestos permanentes sobre la propiedad	0.06	0.12	0.24	0.17	0.26	0.19	0.36	0.29	0.16	0.43
Bienes personales	0.06	0.12	0.24	0.17	0.26	0.19	0.36	0.29	0.16	0.43
<b>Internos sobre bienes y servicios</b>	<b>8.67</b>	<b>8.54</b>	<b>8.73</b>	<b>9.22</b>	<b>9.10</b>	<b>9.02</b>	<b>9.18</b>	<b>8.09</b>	<b>7.01</b>	<b>7.75</b>
Impuestos generales sobre las ventas o valor agregado	6.75	6.76	6.92	6.99	6.98	6.62	6.69	5.71	4.79	5.60
Iva bruto	6.75	6.76	6.92	6.99	6.98	6.62	6.69	5.71	4.79	5.60
Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes	1.78	1.63	1.68	2.09	1.98	2.02	2.06	2.09	2.13	2.09
Cigarrillos	0.65	0.63	0.62	0.58	0.57	0.61	0.66	0.65	0.58	0.61
Bebidas alcohólicas	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
Cerveza	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.01
Bebidas analcohólicas	0.10	0.09	0.04	0.01	0.01	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03
Vehículos	(-)	0.00	0.00	0.04	0.06	0.04	0.01	(-)	(-)	(-)
Combustibles líquidos y gas	0.80	0.69	0.86	1.34	1.24	1.27	1.22	1.27	1.41	1.33
Energía eléctrica	0.07	0.07	0.07	0.06	0.06	0.06	0.07	0.08	0.07	0.05
Otros	0.14	0.13	0.07	0.05	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	0.04

Continúa en la próxima página

CONCEPTO (2)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)
Impuestos sobre servicios específicos	0.14	0.15	0.14	0.14	0.14	0.39	0.43	0.28	0.08	0.06
Seguros	0.10	0.10	0.09	0.09	0.09	0.09	0.07	0.04	0.02	(-)
Telefonía	(-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.02	0.02
Servicios financieros	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	0.25	0.30	0.17	0.02	(-)
Otros	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.03	0.03
Otros impuestos sobre bienes y servicios	(-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>Sobre el comercio y las transacciones internacionales</b>	<b>1.12</b>	<b>0.81</b>	<b>0.86</b>	<b>0.99</b>	<b>0.96</b>	<b>0.83</b>	<b>0.73</b>	<b>0.64</b>	<b>2.01</b>	<b>3.05</b>
Derechos de importación	1.08	0.77	0.82	0.97	0.93	0.80	0.70	0.59	0.41	0.61
Derechos aduaneros	0.61	0.68	0.70	0.83	0.90	0.79	0.68	0.57	0.40	0.60
Estadística de importación	0.47	0.08	0.12	0.13	0.03	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02
Derechos de exportación	0.01	0.02	0.01	(-)	0.01	0.01	0.01	0.02	1.58	2.46
Transacciones cambiarias y otros	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	(0.03)
<b>Otros</b>	<b>0.37</b>	<b>0.38</b>	<b>0.02</b>	<b>0.01</b>	<b>0.04</b>	<b>0.14</b>	<b>0.14</b>	<b>0.13</b>	<b>0.09</b>	<b>0.08</b>
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	0.37	0.37	0.01	0.01	(0.01)	(-)	0.01	0.01	0.02	(-)
Régimen Simplific. para pequeños contribuyentes (impositivo)	-	-	-	-	0.03	0.14	0.12	0.11	0.07	0.08
Recursos cuasitributarios	0.01	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Otros	-	(-)	(-)	0.01	0.01	0.01	(-)	(-)	(-)	(-)
<b>RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>18.14</b>	<b>17.15</b>	<b>16.41</b>	<b>17.13</b>	<b>17.31</b>	<b>17.47</b>	<b>17.92</b>	<b>17.50</b>	<b>16.62</b>	<b>20.10</b>
<b>Deducciones</b>	<b>0.44</b>	<b>0.44</b>	<b>0.27</b>	<b>0.22</b>	<b>0.17</b>	<b>0.20</b>	<b>0.21</b>	<b>0.20</b>	<b>0.38</b>	<b>0.37</b>
Reintegros a la exportación	0.34	0.36	0.22	0.20	0.17	0.20	0.20	0.20	0.38	0.37
Otros reintegros	0.10	0.08	0.04	0.02	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	0.03
<b>RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>17.70</b>	<b>16.71</b>	<b>16.14</b>	<b>16.90</b>	<b>17.14</b>	<b>17.27</b>	<b>17.72</b>	<b>17.31</b>	<b>16.24</b>	<b>19.73</b>
<b>II. Impuestos provinciales</b>										
<b>Sobre la propiedad</b>	<b>1.37</b>	<b>1.27</b>	<b>1.25</b>	<b>1.26</b>	<b>1.29</b>	<b>1.27</b>	<b>1.21</b>	<b>1.18</b>	<b>0.95</b>	<b>1.09</b>
Impuestos permanentes sobre bienes raíces	0.64	0.61	0.60	0.62	0.63	0.63	0.64	0.61	0.52	0.59
Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	0.40	0.35	0.35	0.32	0.33	0.32	0.28	0.28	0.22	0.25
Otros impuestos permanentes sobre la propiedad	0.33	0.31	0.30	0.32	0.33	0.32	0.29	0.29	0.21	0.25
<b>Internos sobre bienes y servicios</b>	<b>2.14</b>	<b>2.02</b>	<b>2.02</b>	<b>2.05</b>	<b>2.19</b>	<b>2.20</b>	<b>2.15</b>	<b>2.08</b>	<b>1.93</b>	<b>2.18</b>
Impuestos generales sobre las ventas o valor agregado	2.14	2.02	2.02	2.05	2.19	2.20	2.15	2.08	1.93	2.18
<b>Otros</b>	<b>0.26</b>	<b>0.26</b>	<b>0.33</b>	<b>0.41</b>	<b>0.42</b>	<b>0.43</b>	<b>0.45</b>	<b>0.37</b>	<b>0.45</b>	<b>0.38</b>
<b>RECAUDACION IMPUESTOS PROVINCIALES</b>	<b>3.76</b>	<b>3.55</b>	<b>3.60</b>	<b>3.72</b>	<b>3.90</b>	<b>3.90</b>	<b>3.82</b>	<b>3.64</b>	<b>3.33</b>	<b>3.65</b>
<b>RECAUDACION BRUTA TOTAL</b>	<b>21.90</b>	<b>20.71</b>	<b>20.01</b>	<b>20.85</b>	<b>21.21</b>	<b>21.37</b>	<b>21.74</b>	<b>21.14</b>	<b>19.96</b>	<b>23.75</b>
<b>RECAUDACION NETA TOTAL</b>	<b>21.46</b>	<b>20.27</b>	<b>19.74</b>	<b>20.63</b>	<b>21.04</b>	<b>21.17</b>	<b>21.54</b>	<b>20.94</b>	<b>19.57</b>	<b>23.38</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, ME, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

(1): Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP

(2) (2): En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional.

(\*) : Datos provisionarios.

s/d : Sin dato

- : Dato o concepto no existente.

∅ : El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

<b>ARGENTINA</b>		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)	
<b>RECAUDACIÓN TRIBUTARIA (1)</b>		<b>en millones de pesos</b>										
<b>CONCEPTO (2)</b>		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)	
<b>I. Impuestos nacionales</b>												
<b>Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital</b>												
Personas físicas		1.921	2.033	2.665	2.704	2.962	3.053	3.937	3.702	3.543	4.812	
A las ganancias		1.839	1.936	2.555	2.598	2.871	2.965	3.708	3.634	3.494	4.762	
Premios juegos de azar y concursos deportivos		82	97	109	106	91	88	82	60	47	47	
Otros		(-)	0	0	0	0	0	147	8	2	3	
Compañías, sociedades de capital o empresas		4.022	4.077	4.062	5.199	5.968	6.183	6.575	6.243	4.885	10.111	
A las ganancias		3.645	3.937	3.988	5.153	5.941	5.430	5.956	5.683	4.340	8.742	
Activos		377	140	74	45	27	13	19	10	11	7	
Ganancia mínima presunta		-	-	-	-	-	740	600	550	535	1.363	
Otros		(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	
Otros sobre la renta .... no clasificables		0.13	0.14	0.10	0.20	0.23	0.30	0.28	0.29	0.34	0.33	
A las Ganancias. Beneficiarios del exterior.		0.13	0.14	0.10	0.20	0.23	0.30	0.28	0.29	0.34	0.33	
Otros		(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	
<b>Aportes y contribuciones a la seguridad social</b>												
Empleados		s/d	3.204	2.800	2.673	2.496	2.257	2.489	2.164	1.844	2.375	
Empleadores		s/d	7.540	6.144	6.867	7.188	6.688	6.213	5.505	6.234	7.542	
Autónomos		1.522	1.507	1.815	1.562	1.333	1.112	1.115	1.013	763	710	
Empleados y empleadores no identificados		12.387	0	0	0	0	0	0	0	0	-	

Continúa en la próxima página

CONCEPTO (2)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)
<b>Sobre la propiedad</b>	<b>357</b>	<b>421</b>	<b>776</b>	<b>625</b>	<b>930</b>	<b>1.057</b>	<b>1.254</b>	<b>3.848</b>	<b>5.527</b>	<b>7.678</b>
Impuestos permanentes sobre bienes raíces	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuestos permanentes sobre el patrimonio neto	25	20	21	21	26	24	60	43	44	60
Personas físicas	(:)	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Compañías, sociedades de capital o empresas	25	20	21	21	26	24	60	43	44	60
Impuestos sobre herencias, legados y regalos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	171	100	101	116	131	113	100	3.021	4.944	5.997
Transferencias de inmuebles	70	52	57	69	74	63	54	44	47	60
Débitos bancarios	1	0	0	0	0	0	0	2.933	4.857	5.900
Transferencia de valores mobiliarios	(:)	(:)	(:)	(:)	0	0	0	0	0	0
Sellos	99	47	44	47	57	50	46	44	40	31
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuestos no permanentes sobre la propiedad	2	1	(:)	(:)	(:)	374	70	14	16	17
Otros impuestos permanentes sobre la propiedad	159	300	653	489	772	546	1.024	769	524	1.603
Bienes personales	159	300	653	489	772	546	1.024	769	524	1.603
<b>Internos sobre bienes y servicios</b>	<b>22.316</b>	<b>22.036</b>	<b>23.769</b>	<b>27.001</b>	<b>27.215</b>	<b>25.577</b>	<b>26.092</b>	<b>21.725</b>	<b>22.285</b>	<b>28.976</b>
Impuestos generales sobre las ventas o valor agregado	17.366	17.442	18.825	20.474	20.857	18.771	19.009	15.351	15.242	20.948
Iva bruto	17.366	17.442	18.825	20.474	20.857	18.771	19.009	15.351	15.242	20.948
Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes	4.591	4.218	4.569	6.199	5.929	5.714	5.850	5.620	6.773	7.820
Cigarrillos	1.664	1.633	1.700	1.696	1.714	1.715	1.875	1.747	1.839	2.271
Bebidas alcohólicas	30	25	17	15	13	14	36	32	21	46
Cerveza	25	23	24	25	26	27	50	49	60	48
Bebidas analcohólicas	260	223	104	39	39	36	90	68	81	116
Vehículos	(:)	0	0	105	187	100	20	10	(:)	(:)

Continúa en la próxima página

CONCEPTO (2)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)
<b>Combustibles líquidos y gas</b>	<b>2.069</b>	<b>1.792</b>	<b>2.338</b>	<b>3.927</b>	<b>3.692</b>	<b>3.588</b>	<b>3.478</b>	<b>3.420</b>	<b>4.484</b>	<b>4.973</b>
Energía eléctrica	176	177	184	173	185	164	205	208	224	203
Otros	366	345	202	141	72	70	96	87	64	162
<b>Impuestos sobre servicios específicos</b>	<b>359</b>	<b>376</b>	<b>375</b>	<b>408</b>	<b>429</b>	<b>1.093</b>	<b>1.233</b>	<b>754</b>	<b>270</b>	<b>208</b>
Seguros	254	264	250	259	272	255	194	116	51	9
Telefonía	(:)	0	0	0	0	0	33	49	63	81
Servicios financieros	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	695	855	445	58	2
Otros	105	112	125	148	156	142	151	144	99	117
<b>Otros impuestos sobre bienes y servicios</b>	<b>(:)</b>	<b>0</b>								
<b>Sobre el comercio y las transacciones internacionales</b>	<b>2.873</b>	<b>2.099</b>	<b>2.334</b>	<b>2.904</b>	<b>2.875</b>	<b>2.364</b>	<b>2.082</b>	<b>1.717</b>	<b>6.398</b>	<b>11.394</b>
Derechos de importación	2.768	1.977	2.225	2.827	2.776	2.278	1.976	1.575	1.308	2.289
Derechos aduaneros	1.563	1.762	1.897	2.435	2.694	2.227	1.938	1.540	1.266	2.228
Estadística de importación	1.205	216	328	392	82	51	38	34	42	60
Derechos de exportación	33	50	28	7	28	25	32	52	5.022	9.212
Transacciones cambiarias y otros	72	71	80	70	71	61	74	90	69	(106)
<b>Otros</b>	<b>964</b>	<b>973</b>	<b>44</b>	<b>43</b>	<b>106</b>	<b>408</b>	<b>395</b>	<b>340</b>	<b>279</b>	<b>292</b>
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	950	955	27	19	(15)	2	24	24	48	(:)
Régimen Simplific. para pequeños contribuyentes (impositivo)	-	-	-	-	100	385	354	302	223	283
Recursos cuasitributarios	14	5	5	5	3	1	6	9	3	4
Otros	-	13	11	18	18	19	12	6	5	6
<b>RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>46.700</b>	<b>44.255</b>	<b>44.666</b>	<b>50.161</b>	<b>51.750</b>	<b>49.544</b>	<b>50.943</b>	<b>47.032</b>	<b>52.844</b>	<b>75.136</b>
<b>Deducciones</b>	<b>1.129</b>	<b>1.136</b>	<b>733</b>	<b>654</b>	<b>520</b>	<b>574</b>	<b>583</b>	<b>532</b>	<b>1.222</b>	<b>1.367</b>

Continúa en la próxima página

CONCEPTO (2)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)
Reintegros a la exportación	878	936	612	593	507	572	582	532	1.222	1.367
Otros reintegros	251	200	121	60	13	164	205	208	224	203
<b>RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>45.571</b>	<b>43.119</b>	<b>43.933</b>	<b>49.508</b>	<b>51.230</b>	<b>48.970</b>	<b>50.361</b>	<b>46.501</b>	<b>51.662</b>	<b>73.769</b>
<b>II. Impuestos provinciales</b>										
<b>Sobre la propiedad</b>	<b>3.517</b>	<b>3.283</b>	<b>3.412</b>	<b>3.681</b>	<b>3.847</b>	<b>3.594</b>	<b>3.445</b>	<b>3.178</b>	<b>3.028</b>	<b>4.086</b>
Impuestos permanentes sobre bienes raíces	1.649	1.563	1.627	1.812	1.881	1.778	1.810	1.651	1.669	2.194
Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	1.020	908	962	925	987	916	804	757	703	948
Otros impuestos permanentes sobre la propiedad	847	812	823	943	979	899	831	769	656	943
<b>Internos sobre bienes y servicios</b>	<b>5.510</b>	<b>5.220</b>	<b>5.487</b>	<b>6.011</b>	<b>6.552</b>	<b>6.246</b>	<b>6.133</b>	<b>5.593</b>	<b>6.145</b>	<b>8.154</b>
Impuestos generales sobre las ventas o valor agregado	5.510	5.220	5.487	6.011	6.552	6.246	6.133	5.593	6.145	8.154
<b>Otros</b>	<b>659</b>	<b>668</b>	<b>903</b>	<b>1.206</b>	<b>1.257</b>	<b>1.211</b>	<b>1.290</b>	<b>1.005</b>	<b>1.424</b>	<b>1.425</b>
<b>RECAUDACION IMPUESTOS PROVINCIALES</b>	<b>9.686</b>	<b>9.172</b>	<b>9.802</b>	<b>10.897</b>	<b>11.655</b>	<b>11.050</b>	<b>10.847</b>	<b>9.775</b>	<b>10.596</b>	<b>13.665</b>
<b>RECAUDACION BRUTA TOTAL</b>	<b>56.386</b>	<b>53.426</b>	<b>54.467</b>	<b>61.058</b>	<b>63.405</b>	<b>60.594</b>	<b>61.790</b>	<b>56.807</b>	<b>63.440</b>	<b>88.801</b>
<b>RECAUDACION NETA TOTAL</b>	<b>55.257</b>	<b>52.735</b>	<b>53.735</b>	<b>60.405</b>	<b>62.884</b>	<b>60.020</b>	<b>61.207</b>	<b>56.276</b>	<b>62.218</b>	<b>87.434</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, ME, en base a datos de la AFIP, ANSES, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

(3) : Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP

(4)(2) : En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional.

(\*) : Datos provisionales.

sl/d : Sin dato

- : Dato o concepto no existente.

0 : El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

		<b>ARGENTINA</b>						
		<b>Estructura tributaria en % de la recaudación total</b>						
<b>CONCEPTO</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003 (*)</b>	
1. INGRESOS Y BENEF.	13.99	15.27	15.60	18.43	17.78	15.43	17.08	
2. PATRIMONIOS	0.90	1.32	2.84	2.04	2.60	1.73	3.67	
3. INTERNOS SOBRE BIENES, SERVICIOS Y TRANSACCIONES	44.44	43.33	43.22	42.57	38.08	36.28	33.43	
4. COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	4.75	4.52	3.92	3.38	3.03	10.43	13.15	
5. OTROS RECURSOS	0.04	-0.04	0.00	0.64	5.77	7.99	6.81	
6. APORTES Y CONTRIBUCIONES A SEGURIDAD SOCIAL	18.18	17.16	16.46	15.84	15.47	14.40	12.25	
<b>7. PRESIÓN TRIBUTARIA BRUTA NACIÓN</b>	<b>82.30</b>	<b>81.56</b>	<b>82.04</b>	<b>82.90</b>	<b>82.73</b>	<b>86.30</b>	<b>86.39</b>	
8. DEDUCCIONES	-1.06	-0.80	-0.94	-0.92	-0.95	-1.98	-1.60	
<b>9. PRESION TRIBUTARIA NETA NACIÓN (7)-(8)</b>	<b>81.24</b>	<b>80.76</b>	<b>81.10</b>	<b>81.98</b>	<b>81.78</b>	<b>84.32</b>	<b>84.79</b>	
10. IMPUESTOS PROVINCIALES	17.70	18.44	17.96	18.10	17.27	15.97	14.88	
<b>TOTAL</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía, en base a datos de la AFP y SPeYR.

<b>ARGENTINA</b>						
<b>RECAUDACION TRIBUTARIA - I SEMESTRE AÑO 2003</b>						
<b>(en miles de pesos)</b>						
<b>PROVINCIAS</b>	<b>IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS</b>	<b>IMPUESTO INMOBILIARIO</b>	<b>IMPUESTO A LOS SELLOS</b>	<b>IMPUESTO A LOS AUTOMOTORES</b>	<b>OTROS IMPUESTOS</b>	<b>TOTAL</b>
G.C.B.A.	1.079.118	300.794	7.198	144.975	57.925	1.590.009
BUENOS AIRES	1.424.076	348.363	195.064	218.574	515.863	2.701.940
CATAMARCA	20.885	2.712	3.173	1.902	10	28.681
CORDOBA	289.017	158.204	26.759	17.900	27.492	519.372
CORRIENTES	36.299	14.423	0	0	0	50.722
CHACO	51.945	2.406	3.740	0	4.032	62.123
CHUBUT	54.745	16	7.120	0	6.387	68.267
ENTRE RIOS	78.805	58.607	12.619	16.400	11.748	178.178
FORMOSA	11.614	545	1.151	0	1.759	15.070
JUJUY	19.974	4.155	2.096	1	7.692	33.917
LA PAMPA	30.923	11.676	12.234	7.704	2.226	64.763
LA RIOJA	12.796	1.636	472	2.537	73	17.514
MENDOZA	119.330	34.933	51.177	27.762	8.780	241.982
MISIONES	51.116	9.285	3.827	1.375	13.813	79.416
NEUQUEN	113.513	8.127	29.966	0	0	151.605
RIO NEGRO	53.162	12.092	9.290	8.249	870	83.664
SALTA	77.809	6.265	16.538	0	4.827	105.439
SAN JUAN	28.076	9.105	2.715	8.832	4.833	53.562
SAN LUIS	40.942	10.206	4.297	2.663	7.773	65.881
SANTA CRUZ	20.191	6	3.051	0	541	23.789
SANTA FE	329.059	81.351	62.232	3.764	24.406	500.812
S. DEL ESTERO	28.262	5.502	5.786	1.652	4.152	45.355
TUCUMAN	76.721	16.580	11.893	7.458	7.526	120.178
TIERRA DEL FUEGO	28.466	44	1.825	0	0	30.335
<b>TOTAL</b>	<b>4.076.844</b>	<b>1.097.033</b>	<b>474.221</b>	<b>471.749</b>	<b>712.728</b>	<b>6.832.575</b>

Fuente: Contaduría General de la Provincia  
DIRECCION NACIONAL DE COORDINACION FISCAL CON LAS PROVINCIAS

taciones. En Argentina, en los últimos años, más de un cuarto de la recaudación total se obtiene en la Aduana, por lo que levantar los controles fronterizos para aplicar el principio de origen afectaría la recaudación del IVA al debilitar el control, ya que el mismo dependería únicamente de la administración de los tributos internos.

## 2. Antecedentes de la armonización del IVA en la Unión Europea

Precisamente por ese motivo, o sea la necesidad de igualar las alícuotas y la negativa de los gobiernos de acceder a ello, luego de más de 45 años en la Unión Europea (UE) todavía se sigue aplicando el principio de destino para las operaciones intracomunitarias, aunque ahora sin controles aduaneros mediante el “sistema transitorio” o de “pago diferido” vigente desde 1993 y

por el cual el IVA en estas operaciones se debe pagar a la administración tributaria del país del comprador. Así, mientras el IVA en la UE se halla muy armonizado por la Sexta Directiva en la casi totalidad de sus aspectos técnicos (sujetos, definición de la materia imponible, base muy amplia o todas las ventas de bienes y servicios, amplitud para la deducción de los créditos por exenciones, tratamiento de los pequeños contribuyentes, etc), lo que prácticamente constituye una ley a ser aplicada por todos los países miembros, a efectos de eliminar los efectos de acumulación por pequeños que fueran, sin embargo solo fija alícuotas mínimas y deja libertad para aplicar tasas superiores. Por ello, hoy las alícuotas del IVA en la UE varían de la tasa general mínima del 15% (un solo país Luxemburgo) al 25% aplicado por Dinamarca y Suecia. La tasa promedio simple del IVA europeo hoy es del 19% (ver cuadro 5 “A”).

Hasta ahora los gobiernos de la UE no acepta-

ron pasar al sistema de origen en las operaciones intramercado por dos motivos: i) no aceptan renunciar a su facultad de fijar las alícuotas del IVA y ii) no desean cambiar la actual distribución de las recaudaciones del IVA que resulta de aplicar el principio de destino, lo que sí ocurriría si adoptan el principio de origen. Y ello pese a que, tal como la ha señalado la Comisión en varias oportunidades, el actual sistema de pago diferido sin controles aduaneros ha originado un elevado nivel de evasión fiscal (se declara como una venta a otro país de la UE, pero la mercancía se consume en el mismo país sin pagar el IVA), ya que dado el elevado nivel de transacciones intramercado o comercio recíproco es muy difícil mejorar el control impositivo de tales operaciones. Y ello pese a que desde 1993 se aplica un sofisticado sistema de intercambio de información entre todas las administraciones tributarias, conocido como “VIES”, que opera siete días a la semana y las 24 horas del día, a los efectos de verificar si una operación de venta a otro país de la UE, lo que da derecho al vendedor a recuperar en su país los créditos por insumo gravados utilizados en esa venta (gravadas a tasa cero), aparece luego declarada y gravada efectivamente en el país del comprador. Sin embargo, de la mayor eficacia de las administraciones tributarias de los países de la UE y de la paliación del sistema VIES de control, la Comisión ha reconocido en varios informes<sup>2</sup> que la evasión del IVA creció sensiblemente desde que se levantaron los controles aduaneros en 1993.

En el mismo sentido, se expresó el entonces Comisario para la Fiscalidad y el Mercado Interno, Sr. Mario Monti cuando señaló en 1997 la elevada evasión del IVA en las operaciones intracomunitarias, “estimándola en alrededor de 7000 millones de ecus equivalentes a 2.000 millares de liras<sup>3</sup>”.

### **3. Conveniencia de aplicar el principio de destino para la armonización del IVA en el MERCOSUR**

En el Mercosur existen otros motivos importantes para iniciar la armonización del IVA en base al principio de destino. Por una parte, este sistema ya rige en los cuatro países miembros, en Chile, Bolivia y prácticamente en todos los países que aplican el IVA. Y por el otro, al estar gravadas las importaciones por el IVA para realizar el despacho a plaza, un porcentaje importante de la recaudación del IVA en todos los países se obtiene en la Aduana. Aunque los porcentajes varían de país a país, en Argentina en los últimos años entre el 25 y 30% de la recaudación total del IVA se obtiene en la Aduana.

Y en otros países del Grupo y de la región, ese porcentaje es todavía superior, como por ejemplo

ocurre en Chile (%), Uruguay (%), Paraguay (60% del total), etc. En consecuencia, por razones de administración tributaria y para mantener los actuales niveles de control y recaudación del impuesto, por un largo tiempo no se podrán levantar los controles aduaneros, aunque sin duda deberían agilizarse, por ejemplo mediante acuerdos para la realización de controles conjuntos de las dos aduanas en los pasos fronterizos, por ejemplo en el puente entre Paso de los Libres y Uruguayana o entre Santo Tomé y Sao Borja entre Argentina y Brasil (ver cuadro 5 “B”).

### **4. Tratamiento de la importación y exportación de servicios**

Como se dijo arriba, en sus orígenes la ley de IVA solo aplicaba el principio de destino a las importaciones y exportaciones de bienes, ya que como criterio general se gravaban las prestaciones de servicios realizadas en el territorio nacional aplicando así el principio de origen y no se gravaba la importación de servicios. Solo existían algunas excepciones para servicios aprovechados en el exterior, como el caso del turismo, donde se permitía deducir el costo neto de las prestaciones y locaciones y el de los pasajes al exterior, lo que implicaba gravar el beneficio bruto de la agencia de turismo.

En cambio, como en general se gravaban las prestaciones de servicios realizadas en el territorio del país, sin considerar si las empresas o personas beneficiarias residían en el exterior, ocurría que la exportación de servicios en general resultaba gravada, por ejemplo en el caso de servicios profesionales o de consultoría prestados a beneficiarios residentes en el exterior. Solo estaban exentos del IVA algunos servicios vinculados al comercio con el exterior, tal como el transporte internacional de pasajeros y carga, la locación y fletamento de buques destinados al transporte internacional y otros servicios conexos al transporte internacional, tal como la carga, estibaje, depósitos de importaciones y exportaciones, servicios de grúas, remolques, practicaje, pilotaje y agentes de transporte marítimo o aéreo.

Es decir, si bien para los bienes o cosas muebles regía el principio de destino, para los servicios era una mezcla, aunque se seguía el principio de origen, ya que: i) no se gravaban las importaciones de servicios, ii) solo se desgravaban algunas exportaciones de servicios y en

<sup>2</sup> “Commission report on VAT fraud”, Bruxelles, February 2000.

<sup>3</sup> Diario “Corriere della Sera”, Milano, 11 julio 1996.

ese caso iii) no se daba el tratamiento de tasa cero, que permite recuperar los créditos por insumos gravados utilizados en la exportación de servicios exentos y iv) muchas exportaciones de servicios estaban gravadas.

Esta situación vigente a fines de 1991, fue cambiando gradualmente y hoy también se aplica el principio de destino a los servicios, ya que se gravan las importaciones o prestaciones realizadas en el exterior y cuya utilización o explotación efectiva se realiza en el país y siempre que los beneficiarios de tales servicios sean sujetos por otros hechos impositivos y revistan la calidad de responsables inscriptos en el IVA. Por otra parte se desgravaron de manera general las exportaciones de servicios al agregar en 1998 un párrafo al art. 1 de la ley por el que “no se consideran realizadas en el territorio de la Nación aquellas prestaciones efectuadas en el país cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el exterior.”

Finalmente, en 1999 se dispuso que las exportaciones de servicios también tienen derecho a la

devolución de los créditos fiscales vinculados con la exportación de servicios, ya que ante la redacción de las normas y la falta de reglamentación sobre este aspecto impedían recuperar tales créditos. En consecuencia, ahora en el IVA de Argentina se aplica de manera general el principio de destino, tanto para bienes como para servicios, por lo que no existen problemas para armonizar el tributo en base a ese principio.

### 5. Exenciones y otras restricciones a la base imponible que originan efectos acumulativos y que perjudiquen las exportaciones al incorporarse a los costos de producción

El actual IVA tiene una base bastante amplia, ya que grava las transferencias por la mayoría de bienes y servicios, aunque todavía existen varias exenciones en ambos campos, especialmente respecto de los servicios. En términos comparativos a nivel regional, la base imponible es menor que la del IVA de Chile (el de mayor amplitud en América Latina y bastante similar en su

<b>Cuadro N° 5A</b>		
<b>Tasas del IVA en los países de la Unión Europea</b>		
	<b>Tasa general</b>	<b>Tasas reducidas</b>
<b>Unión Europea</b>		
<b>a. Países con tasa general al promedio</b>		
Dinamarca	25.0	---
Suecia	25.0	6 y 12
Finlandia	22.0	12 y 17
Bélgica	21.0	1,6 y 12
Irlanda	21.0	0, 2,8 y 12,5
Francia	20,6	2,1 y 5,5
Austria	20,0	10 y 12
Italia	20,0(1)	4, 10 y 16
<b>b. Países con tasa general menor al promedio</b>		
Grecia	18,0	4 y 8
Holanda	17,5	6
Reino Unido	17,5	0 y 8
Portugal	17,0	5 y 12
España	16,0	4 y 7
Alemania	16,0	7
Luxemburgo	15,0	3,6 y 12
<b>c. Promedio general sin ponderar</b>	<b>19,4</b>	

Fuente: Comisión de la Unión Europea

**Cuadro N° 5B**

**Tasas del IVA en el MERCOSUR y otros países de América Latina**

	<b>Tasa general</b>	<b>Tasas diferenciales</b>
<b>I. Países de América Latina y Caribe</b>		
Argentina	21	27 para serv. agua, gas y elect.
Bolivia	14, 94	----
Brasil	(18%) 21,95 y 20,48 (17%)	----
Chile	19	
Colombia	16	20 al 60% (automóviles s/tipo)
Costa Rica	13	
Ecuador	12	
Honduras	12	10 bebidas alcohólicas
Guatemala	10	
Haiti	10	
México	15	10 (zonas fronterizas)
Nicaragua	15	5 y 6
Panamá	5	10 (bebidas alcohólicas y cigarrillos)
Paraguay	10	
Perú	16 (+2 municipal)	
República Dominicana	8	
Uruguay	23	
Venezuela	14,5	14
Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago	15	10 y 20

Fuente: Comisión de la Unión Europea

base al IVA de la Séptima Directiva que se aplica en la Unión Europea), pero sin duda el aplicado en Argentina ocupa un segundo lugar por la amplitud de la base en América Latina junto al vigente en Uruguay. De tal forma, que al incluir todos los sectores productivos, desde las etapas primarias (agricultura, ganadería, pesca, minería, etc), la industria, hasta el comercio mayorista, minorista y prestación de servicios, no se corta la cadena de créditos y por este aspecto los efectos de acumulación no se estiman relevantes.

Lo mismo sucede en lo que se refiere a la extensión de los créditos, ya que al no haber restricciones o reglas de tope, se permite deducir los mismos con gran extensión, ya fueran por la compra de bienes muebles, bienes de capital o servicios recibidos. De tal forma que tampoco por el tratamiento de los créditos se generan efectos acumulativos significativos que afecten el costo de las exportaciones.

En consecuencia, la principal causa de los efectos acumulativos del IVA son las exenciones, al interrumpir la cadena de débitos y créditos en el transcurso del proceso productivo. Como es de uso normal, el IVA solo permite deducir los créditos por insumos utilizados en la producción y venta de bienes gravados, de tal forma

que esos créditos por ventas exentas se incorporan a los costos, generando efectos acumulativos que afectan los precios finales internos y los de exportación.

La actual lista de exenciones del IVA (art7), incluye el pan común, la leche, especialidades medicinales, aeronaves y embarcaciones, etc. y varios servicios, tal como educación privada, seguros de retiro privados y de vida, servicios vinculados al culto, clubes deportivos, algunos servicios de asistencia médica, sanitaria y paramédica, operaciones de bolsa, espectáculos artísticos y culturales, transporte de pasajeros, servicios funerarios, espectáculos teatrales, servicio de taxímetros y remises, etc.

Según datos de la DNIAF de la Secretaría de Hacienda, el costo fiscal de las exenciones del IVA entre 1999 y 2004 se muestra en el (Cuadro 6).

Se nota que el costo fiscal de las exenciones del IVA, si bien ascendió nominalmente, se mantiene estable en porcentaje del PIB, entre otros motivos porque la legislación se mantuvo constante en este aspecto. Pero como se dijo antes, si contáramos con una serie de estimaciones más larga y homogénea, el valor de este gasto tributario mostraría un claro descenso, ya que con la generalización del IVA la legislación sobre

<b>Cuadro N° 6</b>		
<b>Gastos tributarios o costo fiscal de las exenciones del IVA</b>		
<b>Año</b>	<b>En millones de pesos</b>	<b>En % del PIB</b>
1999		
2000		
2001		
2002	1.287	0.41
2003	1.599	0.44
2004 (Presup.)	1.808	0.43

Fuente: DNIAF de la Secretaría de Hacienda.

exenciones se fue haciendo más restrictiva, ya varias fueron derogadas. De todas maneras, el valor de 1.808 millones de pesos estimado para 2004 es considerable, ya que representa el 0,43% del PIB.

## 6. Regímenes de retención y percepción

La generalización del IVA realizada a principios de los noventa, fue acompañada de numerosos regímenes de retención y percepción, creados con la finalidad de mejorar la recaudación del tributo y reducir la amplia evasión existente en ciertos sectores de la actividad económica. Estos sistemas se aplican en adición al régimen normal de liquidación y pago del tributo y constituyen una característica especial del IVA de Argentina, que no se utiliza tanto en otros países.

Se comenzó a aplicar en los años ochenta cuando se establecieron retenciones y percepciones para las empresas proveedoras del Estado y luego se fue gradualmente generalizando su aplicación a otras ramas de actividades donde existía elevada evasión, por ejemplo, las ventas de hacienda, operaciones con cereales, empresas proveedoras de gas, electricidad, servicios de

telecomunicaciones, proveedores de empresas, sistemas de tarjetas de crédito, honorarios profesionales, vales de almuerzo o alimentos, importaciones por Aduanas, etc. Hoy en día su uso es muy generalizado, al punto que generan el 35% de la recaudación total del IVA, tal como se observa en el cuadro siguiente: (Cuadro 7).

Pero el tema fundamental para este informe es que cuando se comenzaron a aplicar retenciones de IVA a las importaciones en la Aduana, hubo reclamos de algunos países socios del Mercosur en el sentido de que eran discriminatorios, ya que se aplicaban en adición a la liquidación normal del IVA para las importaciones. Sin embargo, como el uso de estos instrumentos es de aplicación generalizada para la producción interna de bienes y su comercialización, así como para la prestación de muchos servicios, no se considera que el sistema sea discriminatorio.

## 7. Devoluciones a los exportadores

En cuanto al sistema de devolución de los saldos de IVA a favor de los exportadores, es un tema que siempre ha originado quejas debido a las demoras y atrasos en la

<b>Cuadro N° 7</b>	
<b>Recaudación efectiva del IVA 2001 (en porcentajes del total)</b>	
1) recaudación directa DGI	42.5
2) recaudación directa Aduana	22.4
3) Retenciones y percepciones	35.1
4) recaudación total	100.0%

Fuente: DNIAF de la Secretaría de Hacienda.

devolución de esos saldos a favor, por el costo financiero que significaba para las empresas perjudicadas, con el consiguiente efecto distorsivo sobre las exportaciones.

Esta situación mejoró sensiblemente en 2003 y especialmente en lo que va de 2004, ya que por un lado en 2002 se dictó un nuevo régimen legal que agilizó sensiblemente los trámites para obtener la devolución de tales saldos a favor y por el otro ante la mejora de las finanzas públicas, la Secretaría de Hacienda entregó mayores fondos a la AFIP y así aumentaron significativamente los pagos por saldos a favor del IVA a los exportadores, estando a fines de abril 2004 prácticamente al día con tales pagos.

Los pagos por devolución de saldos de IVA a los exportadores aumentaron significativamente, ya que -según se aprecia en Cuadro - el valor de 2003 superó al de 2002 en el 49% y al de 2001 en el 145%. En el primer trimestre de 2004 esos pagos disminuyeron respecto a los montos mensuales pagados en 2003, porque en ese año se efectuaron pagos devengados en años anteriores y en el año corriente, mientras que en 2004 prácticamente no existen atrasos y solo se devuelven saldos a favor por exportaciones del ejercicio corriente. (cuadro 8).

Antes existían dos regímenes para estas devoluciones:

- a) un sistema de devolución ordinaria y más prolongado; y
- b) un método de devolución rápida a los exportadores.

En octubre de 2002 se reemplazaron ambos mecanismos por un régimen único establecido en la Resolución 1351 de la AFIP, que establece una tramitación más ágil y breve para las empresas exportadoras. Este nuevo método fue establecido con una fiscalización ex -post durante el periodo de prescripción del grava-

men del recupero que se solicita o de la autorización de la respectiva transferencia a otros contribuyentes o responsables del IVA. Las nuevas normas establecen, junto con otros requisitos, un plazo no mayor a más de veinte días hábiles administrativos para proceder al reembolso. Entre los requisitos exigidos para facilitar el control y evitar evasiones, se requiere que la empresa se halle al día en sus pagos por impuestos, que cumpla las normas sobre facturación, cumplimiento de las normas como agentes de retención, información y pago de las mismas, presentar un dictamen de Contador Público, etc.

Pero no existe un sistema general de devolución para empresas que tienen saldos a favor por períodos prolongados por otros motivos que no sean la exportación, por ejemplo por acumulación de stocks, como existen en otros países como Chile, España y otros de la Unión Europea. En cambio se aplican 1) un sistema especial por la realización de nuevas inversiones en bienes de capital para la minería de exportación que permite el recupero rápido del IVA, que se ha extendido a otros sectores y 2) un régimen especial de financiamiento del IVA por nuevas inversiones.

En síntesis, hoy no existen los problemas serios para la recuperación de saldos a favor del IVA de los exportadores, ya que ahora los reciben en término y ya no se generan las distorsiones que existían antes.

## 8. Los Incentivos en el IVA

Como los incentivos tributarios se analizan en su totalidad en un próximo capítulo, también allí se comentarán los que se conceden en el IVA. Aquí sin embargo, debe señalarse que desde 1989 han descendido significativamente, ya que desde esa fecha no se aprueban nuevos proyectos del régimen para la promoción industrial (regional y sectorial) y que entre 1977 y

<b>Cuadro N° 8</b>	
<b>Devolución IVA a Exportadores (en millones de pesos corrientes)</b>	
<b>Años</b>	<b>Valores</b>
2000	1.467
2001	1.773
2002	2.910
2003	4.340

Fuente: DNIAF de la Secretaría de Hacienda.

1989 había crecido considerablemente. En ese sistema de promoción ahora solo se admiten los beneficios residuales de los proyectos aprobados hasta aquella fecha y adicionalmente los sistemas mucho más acotados que benefician a la minería, provincia de Tierra del Fuego, diferimiento de impuestos para la agricultura y el turismo en algunas provincias, etc.

En resumen, el actual IVA aplicado en Argentina es apto -con ligeras modificaciones- para ser armonizado en el Mercosur en base al principio de destino, ya que por un lado no presenta discriminaciones contra bienes y servicios importados (distorsiones a las importaciones) y por el otro, aunque existen algunos efectos de acumulación que aumentan los costos de las ventas al exterior, no se estiman importantes.

## **B. Impuestos selectivos al consumo**

### **1. Aspectos generales**

En estos tributos deben aplicarse criterios similares a los señalados en la imposición general al consumo, para armonizar en base al principio de destino, que grava importaciones y desgrava exportaciones. Sin embargo, como en general para estos impuestos especiales se utiliza la forma técnica monofásica aplicados al nivel de productor final o importador de los bienes gravados, pueden producirse efectos de acumulación que repercuten como costo en las etapas siguientes y por lo tanto en el precio final de los productos exportados. Es decir, que si no se aplican mecanismos correctivos pueden generar distorsiones en las exportaciones.

Por otra parte, en algunos casos se han aplicado tasas diferenciales o mecanismos especiales (precios fijos) sobre ciertos bienes importados, lo que obviamente genera distorsiones sobre las importaciones. Como en Argentina, además de los "impuestos internos", se aplican otros que gravan ciertos bienes como combustibles, electricidad, etc., conviene tratarlos por separado.

### **2. Impuestos Internos**

Este impuesto selectivo al consumo adopta la forma monofásica al nivel productor final o importador y grava mayormente bienes de consumo final, tal como tabacos, bebidas alcohólicas, cerveza, bebidas gaseosas o analcohólicas, seguros, servicio de telefonía celular y satelital, etc. Desde 1994 su base y recaudación ha sufrido un serio deterioro, ya que se rebajaron varias alícuotas (licores y gaseosas) y se eximieron ciertos bienes que en general denotan mayor capacidad contributiva antes gravados, tal como el vino, champaña, artículos

de tocador, automóviles y motores, aparatos de aire acondicionado, aparatos de audio, video y fotografía, embarcaciones de recreo o deporte, automóviles gasoleros, etc. Como consecuencia, la recaudación de estos impuestos internos unificados, que tradicionalmente generaban un poco más del 1% del PIB, se redujo al 0,63% del PIB en 2003.

En general, se aplica el criterio de destino, ya que se gravan importaciones y se desgravan las exportaciones, pues se dispone que: 1) cuando la venta al exterior es realizada por un sujeto pasivo o contribuyente la operación será exceptuada del tributo, y 2) tratándose de productos gravados que hayan abonado el impuesto porque son exportados por empresas no contribuyentes (empresas trading u otras) se devolverá el tributo y asimismo 3) cuando se exporten mercaderías elaboradas con materias primas gravadas también procederá la devolución o acreditación del gravamen. Es decir, que en general las exportaciones están exentas, aunque como el impuesto no se explicita en las respectivas facturas de venta cuando se realizan varias transacciones internas antes de la venta al exterior, puede haber algunos casos en que el impuesto no se recupera y se incorpora al costo de la mercadería exportada.

La base imponible en este caso es el precio de venta excluido el IVA, pero la tasa se calcula por dentro, es decir que se aplica sobre el precio incluido el propio impuesto. De tal manera que las tasas nominales que figuran en la ley son inferiores a las tasas efectivas, tal como ocurre con el ICMS aplicado por los estados de Brasil. Por ejemplo, en el caso de los cigarrillos hasta marzo de 2004 la tasa nominal era del 67%, lo que representaba una tasa efectiva del 203%. Recientemente, el impuesto interno aplicado sobre los cigarrillos fue aumentado por un acuerdo celebrado entre el Ministerio de Economía y las empresas fabricantes (decretos 295 y 296 de marzo 2004), estimándose obtener una recaudación adicional de \$ 1.200 anuales, para compensar la reducción del 1,2% al 1% de la alícuota aplicada en el impuesto sobre transacciones financieras (sobre débitos y créditos bancarios).

En cuanto al tratamiento de las importaciones no existen diferencias de tratamiento con los bienes nacionales, por lo que en general no hay distorsiones que perjudiquen a los bienes procedentes del exterior. Como base imponible se toma el valor aduanero, más los impuestos de importación y el propio impuesto interno y se adiciona el 30% como margen del importador, excepto en el caso de los cigarrillos. Este agregado del 30% al valor de los bienes importados como margen del importador en principio podría considerarse discriminatorio para las importaciones, pero como para los bienes nacionales se toma el valor de venta de los fabricantes en general y el precio

de venta al público para los cigarrillos, ese porcentaje trata de emparejar el precio de venta del productor nacional con el precio de venta del importador, por lo que esa norma no sería discriminatoria. Es decir, se compararía el precio de venta del fabricante nacional con el precio de venta del importador, ya que el valor aduanero sin el 30% solo sería el precio de compra del importador.

De tal forma, en la aplicación de los impuestos internos no existen distorsiones sobre las exportaciones y exportaciones y la futura armonización en el Mercosur debería hacerse en base al principio de destino y podría seguir un sendero parecido al seguido por la UE que estableció normas comunes solo algunos rubros, como cigarrillos y ciertas bebidas alcohólicas y combustibles. Para comenzar, la armonización gradual se podrían establecer impuestos mínimos sobre ciertos bienes, dejando libre las mayores tasas, considerando especialmente la diferencia que existe por ejemplo en los impuestos al tabaco, que son muy superiores en Brasil (365%) que en Argentina y Uruguay.

Un aspecto importante de esta armonización es que los bienes importados tengan el mismo tratamiento que los bienes similares nacionales, ya que Uruguay y Paraguay se encontraron que en algunos casos el impuesto selectivo al consumo se aplicaba a los bienes importados a tasas superiores que los nacionales. Por ejemplo, en Uruguay el impuesto selectivo al consumo o IMESI permitía aplicar sobre los cigarrillos importados “precios fictos” sobre los que se aplicaban las alícuotas. Como esos “precios fictos” fijados por la DGI para los cigarrillos importados superaban los valores efectivos y no se aplicaban a los cigarrillos nacionales, esta norma fue sometida por Paraguay al Tribunal Arbitral del Mercosur establecido en el Protocolo de Brasilia. El laudo dictado por el Tribunal Ad Hoc Mercosur el 19 de junio de 2002 determinó que ese sistema de precios fictos para determinar la base imponible de los cigarrillos importados del Mercosur era discriminatorio e incompatible con la normativa Mercosur, por lo que se concedió un plazo de seis meses para que Uruguay adecúe su normativa en el IMESI y cumpla las obligaciones de este laudo.

Para evitar esta discriminación a los bienes importados, es importante que se analicen las respectivas leyes y decretos reglamentarios, así como también las resoluciones y normas de aplicación de las administraciones tributarias.

### 3. Impuestos sobre combustibles y electricidad

#### A. Impuestos sobre combustibles líquidos y gas natural

Este impuesto se aplica en una sola etapa de su circulación (monofásico) con cuotas fijas a la producción y comercialización de los siguientes bienes:

Bienes gravados	Pesos por litro
Nafta hasta 92 ROM	0.5375
Nafta de más de 92 ROM	0.5375
Gasoil, fuel oil y kerosene	0.15
Gas natural (por metro cúbico)	0.03

Los sujetos que deben pagar este impuesto son los importadores y las empresas que refinan o comercialicen combustibles líquidos. Están exentas las exportaciones. Sin embargo no está exenta la exportación efectuada por un no contribuyente, por ejemplo, por “trading companies”, lo que en este caso constituye obviamente una distorsión.

Pero, la distorsión mayor se refiere a que no existe mecanismo alguno de devolución cuando estos combustibles líquidos se utilizan como insumos para producir y distribuir otros bienes que se exporten, lo que en ciertas ramas industriales puede ser una distorsión importante. En cambio, esta distorsión no existe cuando se utiliza el gas natural como insumo porque la industria se encuentra exenta de este impuesto.

#### B. Impuesto sobre electricidad

Básicamente, existen 2 impuestos que se aplican sobre la energía eléctrica. El primero de \$0,03 por Kw/h a los compradores del mercado mayorista (grandes consumidores industriales, comerciales, etc). Y, además, se aplica un impuesto del 0,60% a la venta a los consumidores finales como Fondo para obras en la provincia de Santa Cruz.

En este caso, no existen normas que eximan a la exportación, pero en el caso de los que gravan solo las ventas a consumidor final obviamente no afecta las exportaciones. En cambio, el que grava a los grandes consumidores, que utilizan la electricidad como insumo para producir bienes que luego se exportan, afectan los costos de producción ya que no existen mecanismos de devolución para este caso.

De tal manera, en estos dos casos (impuestos sobre combustibles y electricidad) pueden afectar los costos de las exportaciones, especialmente el segundo, ya que no existe devolución que favorezcan a los productos vendidos al exterior.

### C. Impuesto provincial a los ingresos brutos (IB) y alternativas para su reemplazo

#### 1. Situación actual

El impuesto provincial a los ingresos brutos sigue siendo el principal recurso propio de las provincias y en los últimos años sufrió modificaciones a través de los sucesivos pactos fiscales realizados entre el gobierno nacional y las provincias con la finalidad de reducir sus efectos acumulativos. Es un típico impuesto en cascada que naturalmente afecta el costo de las exportaciones, ya que solo se exime la operación de exportación y el gravamen de las etapas anteriores se halla incorporado en el costo de las exportaciones.

Para atenuar estos efectos de acumulación se realizaron varias modificaciones desde 1993, ya que antes se aplicaba en todas las etapas del ciclo de producción y comercialización con el mismo nivel de alícuotas, que oscilaban alrededor del 3%. Además, antes como ahora existen una serie de bienes y servicios a los que se aplica alícuotas más elevadas, por ejemplo, 7%, 10%, etc. Con motivo de las citadas reformas, las alícuotas se modificaron de tal manera que se atenuaron los efectos de acumulación, eximiendo o aplicando tasas reducidas en las etapas primarias (agropecuario y minería), tasas intermedias al nivel industrial y tasas más altas para las ventas minoristas y la prestación de servicios. Actualmente, en la mayoría de las provincias el sector agropecuario está exento o se aplican alícuotas reducidas para algunos productos de alrededor del 1%, para el sector industrial en promedio se aplica una alícuota del 1,5%, que se aumenta en general al 2 o 2,5% para el sector mayorista y al 3% para las ventas minoristas. De esta forma, aunque subsisten se han reducido los efectos de acumulación de este impuesto.

Adicionalmente, debe señalarse que los reintegros a la exportación que benefician a una serie de productos con mayor valor agregado en determinados porcentajes del valor FOB, tratan de cubrir en parte los mayores costos de este impuesto en las exportaciones.

Pero si se desea eliminar totalmente los efectos de acumulación de este gravamen no cabe otra alternativa que su reemplazo por otras técnicas de imposi-

ción a las ventas que sean más neutrales respecto a las exportaciones.

#### 2. Alternativas de reemplazo

Las posibles formas técnicas que se analizaron en diversos estudios para reemplazar el impuesto a los ingresos brutos son:

- i) un IVA nacional aumentado y coparticipado a las provincias
- ii) un IVA provincial compartido con el nacional (modelo del pequeño bote)
- iii) una cuota suplementaria del IVA nacional administrado por las provincias
- iv) un impuesto en la etapa minorista.

Existe consenso de que algunas alternativas no son recomendables para reemplazar el IB, tal como sucede como el posible aumento del IVA nacional y su coparticipación a las provincias, ya que: a) aumentaría la centralización del sistema impositivo, dañando aún más la ya escasa tributación a cargo de las provincias y b) dada la recaudación de IB, el incremento del IVA debería del 5 o 6 puntos, lo que llevaría la tasa del IVA al nivel muy elevado del 26 o 27%.

De la misma forma, tampoco sería recomendable aplicar un impuesto a las ventas minoristas administrado por las provincias, ya que presentaría serios problemas de control y administración a las débiles Direcciones de Rentas de la mayoría de las provincias, puesto que concentra la recaudación en la etapa más difícil de controlar, debido a la gran cantidad de comerciantes minoristas existentes. Además, tal como enseña la experiencia de Estados Unidos, un impuesto a las ventas minoristas no soluciona todos los problemas de acumulación, ni se aplica adecuadamente a los servicios, que hoy es el sector de mayor crecimiento en la mayoría de los países.

La alternativa del sistema de cuotas suplementarias del IVA nacional aplicado por las provincias parece más atractiva porque se facilita la administración a nivel provincial al gravarse la diferencia entre el débito y el crédito del IVA nacional, es decir, que la base del nuevo impuesto provincial sería el IVA a pagar a la AFIP por cada contribuyente.

Pero, para evitar problemas interjurisdiccionales, requiere la uniformidad de tasas a ser aplicadas por todas las provincias, lo que si bien sacrifica la autonomía fiscal, permite evitar las guerras fiscales. Este sistema,

además, implica gran centralización de las decisiones y sacrifica la autonomía provincial, ya que la legislación aplicable en cuanto a la determinación de la base imponible y las exenciones sería la del IVA nacional. En consecuencia, también conviene descartar esta alternativa, ya que sacrifica excesivamente la autonomía de las provincias.

En definitiva, se considera la mejor alternativa para reemplazar a medio o largo plazo el IB la aplicación de un IVA provincial administrado por estas jurisdicciones pero coordinado o compartido con el IVA nacional, similar a la propuesta que realizara R. Varsano en Brasil en 1995 para coordinar el ICMS estadual de Brasil con un nuevo IVA federal, también conocido como “modelo de pequeño bote” o en inglés “CVAT”. En este esquema que se explica con mayor detalle en el informe “Propuestas de reforma tributaria para aumentar la competitividad de la economía argentina”, que realizáramos en 2003 para el BID, se aplicaría en cada transacción 2 alícuotas, una por el IVA nacional y otra por el nuevo IVA provincial, que sería administrado por las Direcciones de Rentas de cada provincia.

La idea es ir transformando el nuevo impuesto en la forma de destino en lugar del actual sistema del IB que es de origen, a los efectos de solucionar el problema de que la jurisdicción donde se realiza una exportación no tenga que devolver créditos por impuestos percibidos en otras provincias, tal como ocurre hasta ahora con el ICMS de Brasil. Este cambio se podría realizar de manera gradual, ya que implicaría cambiar la actual distribución de la recaudación entre provincias. Al mismo efecto, se podría establecer al principio un sistema compensador para las provincias productoras que perderían recaudación con el nuevo esquema de destino.

Esta propuesta de coordinar el nuevo IVA provincial con el actual IVA federal, permitiría mejorar el control en las operaciones interjurisdiccionales, ya que en ese caso la AFIP percibiría la totalidad del impuesto (nacional y provincial) al realizarse la venta en la provincia de origen. Posteriormente, el comprador recuperará de la DGI el crédito a su favor por el tributo provincial adelantado en la provincia de origen y lo pagaría a su jurisdicción o provincia de destino. De esta forma, se asegura un mejor control del gravamen provincial, ya que al percibirse el mismo por la AFIP la operación queda claramente registrada, para luego ser mejor verificada por la provincia de destino.

Para evitar las guerras fiscales, el IVA provincial debería aplicarse con una base amplia sobre todos los bienes y servicios y con una alícuota uniforme en todas las provincias para las operaciones interjurisdiccionales, lo que implica una limitación de las autonomías provin-

ciales. Pero esta misma limitación ya está ocurriendo con la actual forma de ingresos brutos, debido a las normas de coordinación adoptadas desde hace tiempo y especialmente luego de los pactos fiscales realizados entre la nación y las provincias. Para atenuar esta limitación de la autonomía provincial, podría disponerse que en las operaciones internas haya una pequeña variación en las alícuotas del IVA provincial, por ejemplo, un punto por arriba o por debajo de la tasa única o que se establezca un impuesto en la etapa minorista para ciertos bienes y servicios. Como se ve, esta forma constituye un compromiso o “trade off” para mejorar la competitividad de la producción nacional al mismo tiempo que trata de fortalecer la tributación provincial, aunque se restrinja la libertad provincial para el diseño del tributo.

Una ventaja adicional de esta propuesta es que este esquema constituiría una oportunidad para proceder a la descentralización paulatina de la recaudación de impuestos, que hoy se considera excesiva en Argentina. Así se podría ir aumentando la alícuota del nuevo IVA aplicado por las provincias en la medida que se reduce el nacional y con ello la masa coparticipable. De esta forma, se fortalecería el federalismo fiscal al permitir que las DGR provinciales recauden directamente partes crecientes del principal impuesto de Argentina.

#### **D. Impuesto sobre los débitos y créditos de transacciones financieras**

Este gravamen establecido en 2001 al 0,6% sobre débitos y créditos en las cuentas corrientes bancarias (tasa acumulada del 1,2%) cumple una finalidad estrictamente recaudatoria y que ayudó a solucionar la severa crisis fiscal de 2001 y 2002, generando el 1,58% del PIB en 2003, o sea alrededor del 8% de la recaudación del gobierno nacional.

Este gravamen a las transacciones financieras afecta los costos de producción de las empresas y, en definitiva, se incorpora en los costos de los productos exportados. Precisamente para reducir gradualmente su recaudación, en marzo de 2004 su alícuota se redujo a partir de julio del mismo año del 1,2% al 1%, al permitir que 0,2% que se paga sobre los créditos o depósitos de cheques recibidos sea computado a cuenta del impuesto a las ganancias o del impuesto a la ganancia mínima presunta. (Decreto 534/2004).

Esta forma de compensación en lugar de la derogación directa de este impuesto parece adecuada, ya que es un instrumento eficaz para disminuir la evasión, por lo cual se podría continuar en el futuro permitiendo un mayor porcentaje de compensación con el impuesto

a las ganancias y a la ganancia mínima presunta. Precisamente, la compensación total de este gravamen con el impuesto a las ganancias fue la que originalmente se pensó establecer cuando se implantó en 2001, norma que después fue derogada. De esta forma, se mantendría la facilidad administrativa y de control para reducir la evasión y se eliminaría su actual sesgo contra las transacciones financieras y, en definitiva, contra la eficiencia productiva.

Resta señalar que un impuesto similar a este se aplica en Brasil desde 1994, la Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros (CPMF), que también solo cumple una finalidad recaudatoria, ya que no se permite su compensación contra otros tributos o gravámenes, pero en este caso la alícuota es de solo el 0,38% y su vigencia ha sido prorrogada hasta fines del 2007.

La derogación gradual de este gravamen figura en el acuerdo firmado por el gobierno argentino con el FMI.

### E. Los impuestos o derechos a las exportaciones

Los derechos o retenciones a la exportación, que prácticamente habían desaparecido, se restablecieron en febrero de 2002 como consecuencia de la fuerte devaluación iniciada en enero de ese año. Comenzaron a aplicarse sobre las exportaciones de petróleo, pero luego se fueron generalizando hasta alcanzar a la mayoría de las exportaciones.

Estos tributos además de cumplir una importante función recaudatoria, ya que en 2003 generaron 2,46% del PIB o sea el 10,5% de las recaudaciones totales, permiten además mantener controlados los precios internos de una serie de productos de alto consumo en el país. En 2003 se obtuvieron \$ 9212 millones que representaron el 12% del total de las recaudaciones del gobierno central, cumpliendo un importante papel para sanear las finanzas públicas.

Estos derechos prácticamente cubren todas las exportaciones con alícuotas que variaban de 0 a 20%, variando en general en sentido contrario al grado de elaboración o contenido de valor agregado de las exportaciones: a mayor grado de elaboración, menor nivel de retenciones. Los grandes rubros de exportación fueron gravados en estos niveles:

Carnes, leche y productos lácteos	5%
Frutas	10%

Cereales	5a20%
Harinas	20%
Grasas y aceites comestibles	5%
Aceite de soja	20%
Azúcar	5%
Petróleo	20%
Manufacturas de cuero	5%

En mayo de 2004, debido al gran aumento del precio del petróleo (antes retención del 20%), así como por la crisis en la producción de gas, se aumentaron las retenciones sobre esos rubros de la siguiente manera:

Nafta de	0 a 5%
Gasoil de	5 a 10%
Gas licuado, propano y butano de	5 a 20%
Petróleo crudo de	20 a 25%

Además se estableció una nueva retención del 25% a las exportaciones de gas natural. Estos impuestos a la exportación que están plenamente justificados por razones financieras en el corto plazo, no cabe duda de que a largo plazo desalientan la producción de los rubros gravados, por lo que debe tenderse a su gradual eliminación, ya que afectan la competitividad de la producción nacional.

Dada la importante recaudación que hoy generan las retenciones a la exportación, la eliminación de los mismos tomará varios años, ya que debe depender del mayor rendimiento de los impuestos más importantes (IVA, ganancia, internos, etc.) y del establecimiento de otros tributos que permitan obtener lo que hoy se recauda por los derechos de exportación.

Adicionalmente, debe considerarse que como las retenciones a la exportación no se coparticipan a las provincias, porque según la Constitución Nacional los impuestos sobre comercio exterior fueron cedidos de manera exclusiva por las provincias a la nación, su reemplazo por impuestos tradicionales coparticipables prácticamente va a requerir el doble de la recaudación que se obtiene por las retenciones. Ello se debe a que el sistema vigente de coparticipación de impuestos nacionales a las provincias prácticamente determina que alrededor de la mitad del rendimiento de los impuestos coparticipables se asigna a las provincias. Esta circunstancia implica que el tiempo de reemplazo de las retenciones deba ser todavía mayor que el que indica el volumen actual de las retenciones.

#### **IV. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS INCENTIVOS FISCALES EN ARGENTINA Y NECESIDAD DE INICIAR SU COORDINACIÓN COMUNITARIA**

##### **A. Necesidad de armonizar los incentivos al nivel del Mercosur**

En varios trabajos anteriores se señaló que dada la fuerte diferencia en el monto de incentivos fiscales concedidos en los países miembros desde 1995, especialmente el aumento observado en Brasil al nivel estatal y municipal (la conocida “guerra fiscal”) para atraer inversiones, frente al menor nivel otorgados en Argentina, Paraguay y Uruguay, se estaban generando fuertes distorsiones en localización de las inversiones. El tema fue planteado por algunas delegaciones en las negociaciones del Mercosur, pero hasta ahora no tuvo un tratamiento que tendiera a solucionar ese problema.

Como antecedente de la necesaria coordinación de los incentivos fiscales puede mencionarse en la Unión Europea lo dispuesto 1) sobre “Ayudas Estatales” en el título VI, Sección 2 (artículos 87 a 89), así como 2) el “Código de conducta para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa en el impuesto a la renta societario” aprobado en 1998, normas que, junto con otras anteriores, en conjunto tratan de disciplinar y coordinar los incentivos fiscales. Es decir, se trata de evitar la utilización de instrumentos fiscales y de otro tipo que “desnivelen el campo de juego” y distorsionen la localización de las inversiones en el mercado ampliado.

Aunque menos conocido, también pueden mencionarse las normas establecidas desde el principio en el Tratado del CARICOM (Mercado Común del Caribe) que establecieron un régimen común y uniforme de incentivos que pueden ser aplicados por los países miembros a través únicamente del impuesto sobre la renta.

Luego de más de diez años de vigencia del Tratado de Asunción y de los fuertes incentivos fiscales concedidos en los Estados de Brasil a través de rebajas y exenciones del ICMS, créditos subsidiados concedidos por los bancos estatales para el financiamiento de las nuevas plantas y del pago del mismo impuesto, así como por los incentivos concedidos por los municipios a través del ISS y del impuesto inmobiliario urbano (IPTU), que se agregan a los beneficios sectoriales y regionales otorgados por el Gobierno Federal a través del impuesto sobre la renta, así como por el menor nivel de incentivos otorgados en los demás países miembros, resulta oportuno iniciar el proceso de gradual coordi-

nación de los incentivos fiscales para reducir las distorsiones que actualmente producen en la ubicación de las nuevas inversiones.

Al mismo tiempo debería estudiarse la posibilidad de aplicar algunos mecanismos diseñados y aprobados al nivel comunitario para brindar un tratamiento preferencial a las regiones más rezagadas de los cuatro países miembros, similar en cierto sentido al aplicado en la UE con la misma finalidad a través del Fondo de Desarrollo Regional.

##### **B. Actual situación de los incentivos en Argentina**

En los últimos quince años los incentivos tributarios sufrieron una sensible disminución en Argentina, tanto los concedidos en las normas de los principales impuestos (ganancias, IVA, etc), como los otorgados en los regímenes especiales promoción regional y sectorial.

Luego de la gran expansión de estos beneficios fiscales ocurrida en los años setenta y ochenta, a partir de 1989 comenzó un proceso de reducción importante en el otorgamiento de tales incentivos que para mejorar la situación de las finanzas públicas, se mantiene en la actualidad. Así, en ese año se suspendió la aprobación de nuevos proyectos de promoción industrial en las provincias de La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis, que era el régimen que concedía el mayor volumen de incentivos tributarios.

Aunque por una cuantía bastante menor, se siguieron otorgando otros beneficios fiscales, tales como los que ahora benefician a la actividad minera, la provincia de Tierra del Fuego, diferimiento del impuesto a la renta en la región noroeste para fomentar la agricultura y algunas ramas industriales, reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos, promoción de la investigación científica y tecnológica, fomento a educación técnica, promoción energía eólica y solar y promoción forestal.

Así es que, según estudios realizados por el autor en 1989, el monto total de gastos tributarios alcanzaba al 4,2% del Pib y en 1999 se había reducido al 2,1% del Pib, aunque ambas estimaciones no son estrictamente comparables, ya que el primer trabajo solo cubre los incentivos que benefician a sectores económicos, mientras que el segundo comprende también los incentivos de tipo social (a favor de la educación, salud, vivienda, etc). Es decir, que el segundo tenía mayor cobertura, por lo que la disminución es más significativa.

Posteriores estimaciones de los gastos tributarios realizadas por la DNIAF de la Secretaría de Hacienda, que acompañan al presupuesto anual que el Poder Eje-

cutivo envía al Congreso, muestran que el costo fiscal de los incentivos y exenciones tributarias representaron el 2,83% del Pib en 2002, el 2,80% del Pib en 2003 y se proyectan a Pesos 10.615 millones o el 2,55% del Pib (Cuadro 8). Estas nuevas estimaciones tienen aún mayor cobertura que los estudios anteriores, ya que cuantifican con mayor amplitud las pérdidas de recaudación que originan las exenciones concedidas en las respectivas leyes de cada impuesto.

Precisamente, en el (cuadro 9) se aprecia que ahora el mayor volumen de gastos tributarios corresponde a las exenciones en ley de los impuestos (2,19% del Pib en 2003), frente a 0,60% del Pib o pesos 2.217 millones) que corresponde a los arriba citados regímenes de promoción vigentes. A fines de 2003 se derogaron los incentivos otorgados por los planes de competitividad concedidos desde 2001, cuyo costo fiscal ascendió a Pesos 551 millones.

En el mismo (cuadro 9), se nota que el grueso de los beneficios por exenciones en las leyes impositivas corresponden primero al IVA, luego al impuesto a las ganancias y finalmente al impuesto a los combustibles. Por su parte, en el (cuadro 10), se nota que el mayor costo fiscal de los regímenes de promoción económica regional y sectorial (0,60 % del Pib), correspondió en 2003 a la promoción en Tierra del Fuego (0,16% del Pib), seguido por los ahora derogados planes de competitividad (0,15% del Pib), saldos residuales de la promoción industrial (0,14% del Pib), etc. La derogación de los planes de competitividad del Decreto 730 de 2001, hace que el total de gastos tributarios estimado para 2004 se reduzca a pesos 1.829 o el 0,44% del Pib.

Estos datos permiten evaluar mejor cada una de las exenciones concedidas en el IVA e impuesto a las ganancias si se deseara ampliar la base de ambos impuestos y reducir por ejemplo la alícuota del IVA.

## **V. PRINCIPALES DIFICULTADES PARA LA ARMONIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA ARGENTINA.**

### **1. Aspectos generales.**

En términos generales, la gradual coordinación impositiva en el Mercosur no plantea grandes dificultades considerando la actual situación de Argentina en este campo. Desde luego, existen ciertos requisitos y varios

cambios que deberán realizarse para avanzar en un proceso comunitario, que naturalmente deberá ser por etapas. Como se verá enseguida, existen tanto distorsiones sobre la competencia (impuestos sobre bienes y servicios) como sobre la localización de las inversiones (incentivos fiscales), aunque estas últimas se consideran menos graves que las primeras.

Pero antes de ver en detalle las dificultades y cambios que deberán realizarse, es importante recordar que la armonización de la tributación está claramente acordada en el artículo primero del Tratado de Asunción, reforzada por el art. 7, que establece el principio de no discriminación entre bienes nacionales e importados en la aplicación de los impuestos internos sobre bienes y servicios. Es decir, la armonización tributaria busca “nivelar el campo de juego” para todos los países miembros en la aplicación de los impuestos, eliminando gradualmente las distorsiones que podrían existir en los cuatro países miembros.

Según se vió en anteriores trabajos de comparación de los impuestos vigentes en los cuatro Países Miembros, tanto en Argentina como en Paraguay y Uruguay, existen distorsiones a la competencia y a la localización de las inversiones que deben corregirse, del primer tipo en los impuestos internos sobre bienes y servicios y del segundo en los incentivos fiscales. Pero esas distorsiones son de mayor magnitud en Brasil, ya que 1) la actual estructura y formas técnicas aplicadas en los impuestos internos sobre bienes y servicios (ICMS, ISS, IPI, COFINS, etc) generan efectos de acumulación que afectan los costos de las exportaciones y 2) el alto nivel de incentivos fiscales concedidos especialmente por los estados y municipios en el ICMS, ISS, etc., discrimina claramente contra las importaciones de los demás Países Miembros. En buena medida esas distorsiones se derivan de la estructura federal de gobierno y distribución de facultades tributarias que determina la Constitución Nacional en Brasil. En Argentina, que es el otro país federal del Grupo, también existen problemas derivados en parte de esa forma de organización política, pero en general ellos son de menor entidad que los existentes en Brasil. Justamente el proceso de reforma gradual de la tributación indirecta que se está realizando en Brasil, para reformar el ICMS estadual marcha en el sentido requerido por la armonización comunitaria, ya que trata de corregir algunos de esos problemas al eliminar ciertas distorsiones sobre las exportaciones y terminar con la “guerra fiscal” de incentivos del ICMS. Pero recién se está al comienzo y el proceso tomará tiempo debido a los problemas insti-

<b>Cuadro N° 9</b>						
<b>Gastos tributarios totales estimaciones para los años 2002 a 2004</b>						
<b>Impuesto</b>	<b>2002</b>		<b>2003</b>		<b>2004</b>	
	<b>Millones de pesos</b>	<b>% del PIB</b>	<b>Millones de pesos</b>	<b>% del PIB</b>	<b>Millones de pesos</b>	<b>% del PIB</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8858</b>	<b>2.83</b>	<b>10280</b>	<b>2.80</b>	<b>10615</b>	<b>2.55</b>
En ley del impuesto	6710	2.15	8063	2.19	8786	2.11
En regímenes de promoción	2147	0.69	2217	0.60	1829	0.44
<b>VALOR AGREGADO</b>	<b>4401</b>	<b>1.41</b>	<b>5167</b>	<b>1.41</b>	<b>5721</b>	<b>1.37</b>
En ley del impuesto	3107	0.99	3703	1.04	4358	1.05
En regímenes de promoción (1)	1294	0.41	1463	0.40	1363	0.33
<b>GANANCIAS</b>	<b>1941</b>	<b>0.62</b>	<b>2299</b>	<b>0.63</b>	<b>2150</b>	<b>0.52</b>
En ley del impuesto	1833	0.59	2183	0.59	2035	0.49
En regímenes de promoción	108	0.03	115	0.03	115	0.03
<b>COMBUSTIBLES</b>	<b>1238</b>	<b>0.40</b>	<b>1545</b>	<b>0.42</b>	<b>1649</b>	<b>0.40</b>
En ley del impuesto	1238	0.40	1545	0.42	1649	0.40
<b>CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>472</b>	<b>0.15</b>	<b>543</b>	<b>0.15</b>	<b>639</b>	<b>0.15</b>
En ley del impuesto	472	0.15	543	0.15	639	0.15
<b>DERECHOS DE IMPORTACIÓN</b>	<b>86</b>	<b>0.03</b>	<b>105</b>	<b>0.03</b>	<b>116</b>	<b>0.03</b>
En regímenes de promoción	86	0.03	105	0.03	116	0.03
<b>BIENES PERSONALES</b>	<b>31</b>	<b>0.01</b>	<b>53</b>	<b>0.01</b>	<b>64</b>	<b>0.02</b>
En normas del impuesto	31	0.01	53	0.01	64	0.02
<b>INTERNOS</b>	<b>30</b>	<b>0.01</b>	<b>35</b>	<b>0.01</b>	<b>40</b>	<b>0.01</b>
En ley del impuesto	30	0.01	35	0.01	40	0.01
<b>GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA</b>	<b>557</b>	<b>0.18</b>	<b>346</b>	<b>0.09</b>	<b>20</b>	<b>0.00</b>
En regímenes de promoción	557	0.18	346	0.09	20	0.00
<b>CUALQUIER IMPUESTO</b>	<b>102</b>	<b>0.03</b>	<b>187</b>	<b>0.05</b>	<b>216</b>	<b>0.05</b>
En regímenes de promoción	102	0.03	187	0.05	216	0.05

(1) Incluye los pagos de reembolsos a la exportación por puertos patagónicos, debido a que son pagados con los ingresos de este impuesto

Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (DNIAF) de la Secretaría de Hacienda.

**Cuadro N° 10**

<b>Gastos tributarios originados en regímenes de promoción económica, regional y sectorial</b> Estimaciones para los años 2002 a 2004						
<b>Gasto tributario</b>	<b>2002</b>		<b>2003</b>		<b>2004</b>	
	<b>Millones de pesos</b>	<b>% del PIB</b>	<b>Millones de pesos</b>	<b>% del PIB</b>	<b>Millones de pesos</b>	<b>% del PIB</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2147</b>	<b>0.69</b>	<b>2217</b>	<b>0.60</b>	<b>1829</b>	<b>0.44</b>
<b>I. Promoción industrial. Decretos 2054/92, 804/96, 1553/98 y 1297/00</b>	<b>412</b>	<b>0.13</b>	<b>501</b>	<b>0.14</b>	<b>563</b>	<b>0.13</b>
Exención IVA compras y saldo	383	0.12	478	0.13	542	0.13
Exención impuesto a las ganancias	30	0.01	23	0.01	21	0.00
<b>II. Promoción no industrial. Ley 22.021 y modif.</b>	<b>13</b>	<b>0.00</b>	<b>12</b>	<b>0.00</b>	<b>12</b>	<b>0.00</b>
Exención impuesto a las ganancias	13	0.00	12	0.00	12	0.00
<b>III. Diferimientos netos por la promoción industrial y no industrial (1)</b>	<b>8</b>	<b>0.00</b>	<b>66</b>	<b>0.02</b>	<b>66</b>	<b>0.02</b>
En IVA	-1	0.00	45	0.01	45	0.01
En otros impuestos	9	0.00	21	0.00	21	0.01
<b>IV. Promoción de la actividad minera</b>	<b>52</b>	<b>0.02</b>	<b>47</b>	<b>0.01</b>	<b>46</b>	<b>0.01</b>
IV.1. Ley 24.196	49	0.02	45	0.01	44	0.01
Impuesto a las ganancias	15	0.00	15	0.00	15	0.00
Exención de derechos de importación	34	0.01	29	0.01	28	0.01
IV.2. Ley 22.095	3	0.00	2	0.00	2	0.00
Exención del IVA	3	0.00	2	0.00	2	0.00
<b>V. Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley 19.640</b>	<b>502</b>	<b>0.16</b>	<b>600</b>	<b>0.16</b>	<b>677</b>	<b>0.16</b>
Liberación del IVA compras y ventas	420	0.13	494	0.13	560	0.13
Exención del impuesto a las ganancias	30	0.01	30	0.01	30	0.01
Exención de derechos de importación sobre insumos	52	0.02	76	0.02	87	0.02
<b>VI. Planes de competitividad. Decreto 730/01</b>	<b>797</b>	<b>0.26</b>	<b>551</b>	<b>0.15</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>
Crédito fiscal por contribuciones previsionales en el IVA	254	0.08	223	0.06	0	0.00
Exención de impuesto a la ganancia mínima presunta	544	0.17	328	0.09	0	0.00
Alicuota 10,5% IVA compra de vehículos taxis y remises	sin dato		sin dato		sin dato	
Producción de biodiesel. Beneficios diversos	sin dato		sin dato		sin dato	
Pozos hidrocarburíferos de baja productividad. Beneficios diversos	sin dato		sin dato		sin dato	
<b>VII. Reembolsos por exportaciones por puertos patagónicos. Ley 24.490</b>	<b>236</b>	<b>0.08</b>	<b>221</b>	<b>0.06</b>	<b>213</b>	<b>0.05</b>
<b>VIII. Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto 379/01</b>	<b>80</b>	<b>0.03</b>	<b>148</b>	<b>0.04</b>	<b>177</b>	<b>0.04</b>
Pago de impuestos nacionales con bonos de crédito fiscal	80	0.03	148	0.04	177	0.04

Continúa en la próxima página

Gasto tributario	2002		2003		2004	
	Millones de pesos	% del PIB	Millones de pesos	% del PIB	Millones de pesos	% del PIB
<b>IX. Reintegro a las compras de autopartes de fabricación nacional. Decreto 778/01</b>	0	0.00	sin dato		sin dato	
Pago de impuestos nacionales con bonos de crédito fiscal	0	0.00	sin dato		sin dato	
<b>X. Promoción de las pequeñas y medianas empresas. Ley 24.467</b>	sin dato		15	0.00	17	0.00
Deducción de los aportes de capital y los aportes al fondo de riesgo del resultado impositivo de los socios protectores y partícipes en las sociedades de garantía recíproca	sin dato		15	0.00	17	0.00
<b>XI. Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Ley 23.877</b>	20	0.01	20	0.01	20	0.01
Pago del impuesto a las ganancias con certificados de crédito fiscal	20	0.01	20	0.01	20	0.01
<b>XII. Régimen de fomento de la educación técnica. Ley 22.317</b>	12	0.00	18	0.00	18	0.00
Pago de cualquier impuesto nacional con certificados de crédito fiscal	12	0.00	18	0.00	18	0.00
<b>XIII. Régimen de renovación del parque automotor ("Plan Canje"). Decretos 35/99 y 208/99</b>	1	0.00	sin dato		sin dato	
Pago de cualquier impuesto nacional con certificados de crédito fiscal	1	0.00	sin dato		sin dato	
<b>XIV. Régimen de promoción de las energías eólica y solar. Ley 25.019</b>	0	0.00	1	0.00	1	0.00
Diferimiento del IVA en bienes de capital	0	0.00	1	0.00	1	0.00
<b>XV. Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley 25.080</b>	14	0.00	18	0.00	20	0.00
Exclusión en el impuesto a la ganancia mínima presunta	14	0.00	18	0.00	20	0.00

(1) Diferencia entre los diferimientos tomados en el corriente año y las devoluciones de los tomados en años anteriores  
Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (DNIAF) de la Secretaría de Hacienda.

tucionales existentes. Por ello, sería muy útil si se logra limitar los incentivos fiscales y extender tales beneficios a las importaciones provenientes de los demás países miembros.

## 2. Necesidad de mantener el actual nivel de las recaudaciones y alternativas para reemplazar gradualmente los derechos de exportación y el impuesto sobre transacciones financieras

Un requisito esencial que plantea la futura armonización tributaria desde la perspectiva de Argentina es la necesidad de mantener el actual nivel de las recaudaciones, dada la necesidad de obtener de manera sostenida un superávit fiscal primario similar al de 2003, de alrededor del 3% del PIB. Pero también es necesario reemplazar gradualmente los impuestos más distorsivos, tal como son hoy los derechos de exportación y el impuesto sobre las transacciones financieras (sobre

débitos y créditos bancarios) por otros tributos más neutrales. Y, dado el elevado nivel de recaudación de esos dos gravámenes (alrededor del 4% del PIB, más de \$ 15.000 millones anuales o el 20% del total recaudado en 2003 por el gobierno nacional), no cabe duda que el reemplazo deberá ser gradual y tomará varios años (tal vez entre dos y cinco años).

Como por la índole y el tiempo disponible para hacer este trabajo no se pudo hacer una cuantificación de las propuestas de reforma necesarias para obtener el volumen de recursos que hoy recaudan los derechos de exportación y el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios, se presentará un conjunto de alternativas de tipo cualitativo y más neutrales que pueden aplicarse gradualmente para reemplazar esos dos tributos y mantener el actual nivel de recaudación.

En primer lugar y respecto del impuesto sobre débitos y créditos bancarios, se podría continuar con el tipo de reforma recientemente realizada, que redujo

este gravamen en el 0,2% (del 1,2% al 1,0%), pero disponiendo que esa rebaja solo se tome como pago a cuenta del impuesto a las ganancias y del impuesto a la ganancia mínima presunta que pagan las empresas. Dado que este tributo sobre transacciones financieras es un buen mecanismo recaudatorio para reducir la evasión fiscal, este parece un buen camino que puede continuarse en el futuro, permitiendo tomar gradualmente mayores porcentajes de compensación, hasta llegar a permitir su acreditación total contra esos gravámenes. Inclusive, si se deseara acelerar este sendero de reforma, también se podría permitir la compensación con el IVA. Además, a medida que se aplican otros impuestos no distorsivos, se podría ir reduciendo el actual elevado nivel para mantenerlo como mecanismo de información y control.

En lo que se refiere al reemplazo gradual de los derechos de exportación, resulta más complicado y exigirá más tiempo, ya que por normas constitucionales los impuestos al comercio exterior pertenecen de manera exclusiva a la Nación y, por ende, ahora no se coparticipan a las provincias. En cambio, al reemplazarse por otros impuestos internos su recaudación deberá coparticiparse a las provincias en alrededor del 50%, lo que con el actual régimen de Coparticipación de Impuestos Nacionales implica que para reemplazar un peso de retenciones a la exportación para el gobierno central, se necesitarán alrededor de dos pesos de los tributos internos que las reemplacen. Con esa finalidad, se presentan las siguientes propuestas alternativas de reforma que tienden a fortalecer los principales tributos nacionales, aunque no es necesario aplicar todas ellas, sino que constituyen un “menú” de instrumentos más neutrales del que se pueden elegir algunas opciones:

- 1) eliminar exenciones e incentivos del IVA (regímenes de promoción);
- 2) no permitir la transferencia de los créditos del IVA entre empresas, pero acelerar los tiempos para la devolución del IVA a los exportadores;
- 3) en el impuesto personal a las ganancias:
  - i) reducir la gran cantidad de exenciones;
  - ii) reducir las deducciones personales (mínimo no imponible y deducciones familiares)
  - iii) introducir un sistema de autoretencciones para rentas de profesionales e independientes;
  - iv) aplicar un nuevo esquema de retenciones definitivas en la fuente (por ejemplo del 10 o 15%) para una serie de rentas del capital que hoy no están gravadas (dividendos, intereses, etc),

similar al aplicado en Brasil para esas rentas y similares obtenidas en mercados financieros (derivados, etc). Asimismo, este esquema de retenciones definitiva no acumulables al conjunto de rentas personales, debería aplicarse sobre ciertas ganancias de capital por la venta de acciones, participaciones en sociedades, etc.

4) En el impuesto a las ganancias de sociedades:

- i) mantener la alícuota del 35%;
  - ii) eliminar algunas exenciones ;
  - iii) no aplicar mecanismos automáticos de ajuste por inflación de los resultados de las empresas, eventualmente aplicar algún ajuste ad-hoc por una sola vez;
  - iv) ir eliminando gradualmente los sistemas de promoción regional y sectorial;
- 5) Incrementar los impuestos internos que fueron rebajados en 1996 para volver a obtener alrededor del 1% del PIB con estos impuestos selectivos, que hoy solo recaudan alrededor del 0,5 o 0,6% el PIB. Se sugiere:

- i) incrementar el impuesto a la cerveza del 8 al 15%
- ii) aumentar el impuesto aplicado sobre las bebidas alcohólicas,
- iii) reintroducir un impuesto sobre los vinos no comunes (hoy todos exentos),
- iv) aumentar gradualmente el impuesto interno sobre el diesel oil para aumentar la neutralidad de la tributación sobre los combustibles,
- v) volver a aplicar el impuesto que antes se aplicaba sobre el capítulo “otros bienes,” que incluía bienes y servicios que denotaban mayor capacidad contributiva (automóviles de más valor, embarcaciones de recreo o deportes, aeronaves, etc) para darle más progresividad a este impuesto.

6) En los impuestos provinciales:

- i) para eliminar los efectos acumulativos, que aunque reducidos todavía tiene, a medio o largo plazo reemplazar el impuesto sobre los ingresos brutos por un IVA provincial coordinado con el IVA nacional (modelo del “pequeño bote”), similar al propuesto por Varsano para mejorar el ICMS estadual de Brasil.
- 7) Reducir los reintegros a las exportaciones que todavía se conceden como compensación para los

efectos acumulativos del IB y eliminarlos cuando se reemplace por el IVA provincial, que permita desgarrar totalmente las exportaciones.

## **VI. PROBLEMAS DEL FEDERALISMO FISCAL Y DEL ACTUAL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS NACIONALES**

### **A. Posibilidades de la armonización frente a los problemas del federalismo fiscal**

Si bien existen algunos problemas para la armonización tributaria derivados de las normas sobre federalismo fiscal, en el campo de los impuestos provinciales y especialmente en el impuesto sobre los Ingresos Brutos, ellos son de menor entidad que los existentes en Brasil. Arriba se analizaron en profundidad las distorsiones por efectos acumulativos que genera el IB y las alternativas para su posible reemplazo a largo plazo, por lo que aquí no se tratará el tema. Es decir, que las actuales normas del federalismo fiscal de Argentina no plantean problemas tan serios para la armonización fiscal, aunque sí generan problemas graves en otros campos de la coordinación financiera a distintos niveles de gobierno, debido a:

- 1) las grandes desigualdades regionales y los conflictos que por ello se originan,
- 2) la excesiva centralización del sistema tributario al nivel del gobierno central, y
- 3) la conflictiva negociación entre el gobierno nacional y las provincias para reformar el actual sistema de coparticipación de impuestos nacionales.

Sin embargo, en algunos casos será necesario compatibilizar las normas de armonización comunitaria con la solución a los problemas del federalismo fiscal.

Así sucede con la coordinación de los incentivos fiscales a nivel comunitario (limitar los incentivos diferenciados dentro de cada país), pero al mismo tiempo aplicar programas de inversiones para las regiones más atrasadas de cada país, tal como muestra la experiencia de la Unión Europea. Como en el MERCOSUR no existen recursos comunitarios para financiar esos programas de desarrollo regional, como sí ocurre en la UE, puede acordarse entre los Países Miembros los programas y montos a ser financiados por cada gobierno para las regiones más rezagadas de cada país. Lo que

no debe continuar es que cada uno defina sus incentivos regionales de manera independiente.

En Argentina la gran concentración de la recaudación tributaria al nivel del gobierno central frente a la correcta descentralización de los servicios y gastos realizadas a las provincias en las últimas dos décadas, en que se transfirió a estos distritos la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos, tal como educación primaria y secundaria, la atención médica pública, los servicios de provisión de agua y desagüe, etc., plantea la necesidad de cubrir la gran brecha entre los gastos de las provincias y los recursos tributarios propios de estas jurisdicciones, lo que se realiza principalmente mediante el régimen de coparticipación de impuestos nacionales a las provincias. Como se vió al principio, los impuestos provinciales recaudan anualmente alrededor del 3,5% del PIB, mientras que el conjunto de provincias tienen gastos por alrededor del 12,0 % del PIB, lo que hace que el conjunto de transferencias no condicionadas a las provincias oscile en alrededor del 8,5% del PIB. Esta fuerte diferencia entre los gastos y los recursos propios provinciales hace que se haya quebrado el principio de correspondencia entre gastos e ingresos al nivel provincial. Por supuesto que siempre debe haber cierto nivel de transferencias redistributivas de las regiones más avanzadas hacia las más rezagadas; pero el actual nivel de las transferencias hacia los gobiernos subnacionales parece muy elevado y afecta el federalismo fiscal. En cambio, en Brasil los estados y municipios aproximadamente gastan un porcentaje similar del PIB (12%), pero sus recaudaciones propias representan alrededor del 10% del PIB, por lo que el nivel de transferencias de la Unión a los estados y municipios es de alrededor del 2% el PIB. Es decir, desde el punto de vista fiscal existe mayor federalismo y descentralización tributaria en Brasil que en Argentina.

### **B. Desigualdades regionales y conflictos federa- tivos**

En Argentina el problema de las desigualdades regionales plantea serios problemas, ya que la actividad económica y la población se hallan muy concentradas en pocas jurisdicciones, tal como la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, tal como lo muestra la arriba indicada concentración de más del 80% de la recaudación de IB en esos cinco distritos. Para reducir esta acentuada concentración se aplican algunos instrumentos redistributivos, como el régimen de coparticipación de impuestos nacionales a las provincias, aunque con un resultado hasta ahora muy limitado. Aunque la

ley vigente de coparticipación de impuestos nacionales no lo menciona directamente como objetivo de este régimen, los actuales porcentajes de la distribución secundaria entre provincias indicado por la ley 23.548 de 1988 y modificaciones, fue producto de la evolución histórica y de la negociación entre el gobierno central y las provincias y como resultado en general hubo transferencias significativas de las provincias de mayor nivel de ingreso por habitante hacia los distritos más rezagados. Pero este y otros instrumentos redistributivos de la actividad económica, tal como los diversos regímenes de promoción regional de actividades industriales, agrícolas, de turismo, etc., en general han tenido un débil impacto para modificar la concentración económica en las jurisdicciones arriba indicadas.

### C. Régimen de Coparticipación de Impuestos Nacionales a las Provincias

Si bien el régimen de Coparticipación es el cuantitativamente más importante de las transferencias originadas en impuestos nacionales a provincias, no es el único, ya que existen varios adicionales, tales como:

- 1) fondo de los combustibles,
- 2) para Seguridad Social,
- 3) compensación por transferencia de servicios,
- 4) FONAVI,
- 5) Régimen energía eléctrica,
- 6) 14% impuesto a las ganancias,
- 7) Fondo compensación desequilibrios fiscales de provincias, y
- 8) algunos más de menor magnitud.

Para 2001 se ha estimado que las transferencias por el régimen de Coparticipación alcanzaron a \$9401 millones sobre un total enviado a las provincias en ese año de \$ 14.363 millones, o sea el 65,4% del total<sup>4</sup>.

Además, debe señalarse que en la última década se acentuó la puja entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales por conseguir recursos, lo que llevó a establecer varias asignaciones específicas de ciertos tributos para gastos, que de otra manera hubiera atendido el gobierno central, por ejemplo precoparticipaciones para la seguridad social o para transferir gastos a las provincias, como pasó con las escuelas y hospitales. Como resultado, tendió a disminuir el porcentaje asignado a la Nación y aumentó la participación correspondiente a las provincias (en % y magnitud). Posteriormente, se firmaron los Pactos Fiscales de 1992, 1993, el Compromiso Federal firmado a fines de 1999 y otro Compromiso Federal firmado a fines de 2000, que modificaban las normas

de la Ley 23.548 con acuerdos transitorios hasta que se sancionara la nueva ley de Coparticipación, que por la Reforma Constitucional de 1994 debió sancionarse en 1996.

Debido a estas múltiples modificaciones que se efectuaron desde 1990 al régimen de Coparticipación y a la complejidad de las normas que afectaron para fines específicos porcentajes de ciertos impuestos o de la masa coparticipable, el sistema ha sido denominado el "laberinto de la Coparticipación", lo que hace varios años mostró la necesidad de legislar un nuevo régimen de distribución de impuestos nacionales entre la Nación y las provincias (distribución primaria), así como fijar criterios objetivos para la distribución entre provincias (distribución secundaria). Ahora los actuales porcentajes efectivos de distribución entre la Nación y el conjunto de provincias, así como de distribución a cada una de las provincias, se alejan considerablemente de los fijados en el Régimen original de 1988 que asignaba prácticamente 48,5% para la Nación y 51,5% para el conjunto de provincias. Debido a esos cambios sucesivos, los porcentajes efectivos de distribución fueron variando a través del tiempo, primero aumentando el porcentaje para las provincias y luego de la crisis de 2001 en sentido contrario y a favor del gobierno central.

Con la crisis de 2002 y luego de la devaluación en febrero 2002, se firmó un nuevo convenio con las provincias por el que:

- 1) se reemplazó la suma fija de transferencias antes acordadas y su reemplazo por los coeficientes de la legislación vigente más el 30% del impuesto sobre débitos y créditos,
- 2) compromiso de renegociar las deudas provinciales para convertirla en pesos, y
- 3) reducción del déficit fiscal de las jurisdicciones y limitación del endeudamiento provincial.

Así, se firmaron acuerdos bilaterales entre la Nación y cada una de las provincias para negociar las deudas provinciales, sujeto a la deducción del 60% del déficit provincial y limitaciones al endeudamiento provincial. Para garantizar el repago del préstamo que recibían de la Nación, las provincias cedieron un porcentaje de los recursos provenientes de la Coparticipación. Funcionarios de provincias han estimado en mayo 2004

<sup>4</sup> Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo: "Apreciaciones sobre el federalismo fiscal en Argentina durante la convertibilidad", documento presentado en el XV Seminario de Política Fiscal organizado por la CEPAL, Santiago de Chile, enero de 2003.

que el gobierno central recibe más de la mitad de los impuestos nacionales y las provincias menos del 45% del total.

Finalmente, el nuevo gobierno inició gestiones con los gobernadores de las provincias y en el Congreso para dictar un nuevo régimen de Coparticipación de impuestos nacionales a mediados de 2004, que tuviera indicadores objetivos para la distribución de recursos a las provincias y que incorporara ciertos premios y castigos de acuerdo con el comportamiento fiscal de cada provincia. Pero, a principio de junio 2004, estas gestiones se hallan interrumpidas, por varios motivos, entre ellos el gran volumen de recursos involucrados y parece difícil que el nuevo régimen de Coparticipación se apruebe este año. El proyecto del gobierno nacional aseguraba los actuales niveles de transferencias por este régimen a cada provincia y establecía las modificaciones sobre las recaudaciones adicionales o marginales que se vayan produciendo. Para las recaudaciones adicionales se proponían criterios más objetivos de distribución, tal como la población, el establecimiento de premios y castigos en base al comportamiento fiscal de cada provincia, etc. Pero tampoco hubo acuerdo y la negociación para aprobar un nuevo régimen de coparticipación se ha postergado.

#### **D. Alternativas para la transferencia de algunos impuestos nacionales a las provincias**

Dada la gran centralización del sistema tributario al nivel del gobierno central, para fortalecer las recaudaciones provinciales y así restablecer en cierta medida el principio de correspondencia entre gastos e ingresos de los gobiernos subnacionales, tal vez convendría iniciar un proceso gradual de transferencia de algunos impuestos nacionales a las provincias. Por supuesto, ello deberá hacerse muy gradualmente y a medida que mejora la eficiencia de las Direcciones de Rentas Provinciales (DGRs), de tal forma que no se ponga en peligro el nivel requerido de recaudación. Para ello, será muy importante la asesoría y aplicación de programas de trabajo conjuntos de la AFIP con las DGRs, que se trata en el punto siguiente.

Con esa finalidad, a continuación se mencionan algunas alternativas para fortalecer la tributación provincial, ya sea mediante la transferencia de impuestos nacionales o por la aplicación de impuestos adicionales al nivel provincial:

- 1) Transferir el impuesto a los combustibles, que se aplicaría según el destino final o consumo en cada jurisdicción,

- 2) Aplicar sobre tasas adicionales provinciales del impuesto a las ganancias. Para el impuesto personal se sugiere aplicar una tasa proporcional, por ejemplo del 5% aplicable sobre el monto del impuesto personal. La residencia de cada persona se tomaría como criterio jurisdiccional de aproximación o segundo mejor, ya que sería muy difícil determinar y controlar el origen provincial de las rentas.
- 3) También aplicar una sobretasa del impuesto a las ganancias de sociedades (por ejemplo del 15 o 20% sobre el gravamen nacional), pero para la distribución entre provincias se aplicarían los criterios de distribución establecidos en el Convenio para asignar la base del IB en las operaciones interjurisdiccionales (50% de base a los ingresos en cada provincia y 50% en base a los gastos realizados en cada una). Se aprovecharía la gran experiencia en la aplicación de este Convenio y para la administración se designaría al mismo organismo interprovincial (SICOM), que desde hace años se ocupa de aplicar ese Convenio para operaciones interjurisdiccionales.
- 4) También se debe analizar la posible transferencia del impuesto sobre los bienes personales a las provincias.
- 5) Como no se busca aumentar las recaudaciones totales, sino descentralizarla, la Nación cedería su espacio fiscal a las provincias. Por ello, a medida que se transfiere cada tributo de la Nación a las provincias, deberían: i) reducirse o eliminarse los respectivos impuestos nacionales y ii) bajar los porcentajes de distribución primaria entre Nación y conjunto de provincias establecidos en el sistema de Coparticipación.

#### **VII. NECESIDAD DE UNA MAYOR INTEGRACIÓN ENTRE LA AFIP Y LAS DIRECCIONES DE RENTAS PROVINCIALES (DGRS)**

Si bien en los últimos años ha mejorado la eficacia de las administraciones tributarias provinciales, no todas han tenido la misma evolución y en muchas de ellas se observan serios problemas de recaudación y control en la administración de los impuestos a su cargo.

Ello puede responder, en algunos casos y en cierta medida, a la falta de voluntad política de recaudar los tributos en su propia jurisdicción, ya que el grueso de los ingresos fiscales provienen de la coparticipación

e impuestos nacionales. Así, en los casos extremos de La Rioja, Formosa, Santiago del Estero y Catamarca, los recursos propios no cubren más del 20% o 25% del total de sus gastos. Naturalmente, también influye en este comportamiento el diferente nivel de desarrollo de cada una de ellas, o sea las grandes disparidades regionales comentadas arriba. En cambio, en la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, la recaudación propia financia más de la mitad de sus gastos.

Aunque es un indicador muy parcial, ya que el resultado de la recaudación responde a múltiples causas (reformas, mejoras de la administración, establecimiento de nuevos impuestos, etc.), puede señalarse que mientras en 2003 el nivel de presión tributaria nacional (20,3% del PIB) fue el más alto de toda la historia, el nivel de presión tributaria de las provincias del mismo año (3,65% del PIB) es inferior al porcentaje registrado entre 1997 y 2000 (cuadro 1). De tal forma, que habría un amplio campo para mejorar la eficacia de las DGRs provinciales tanto en el impuesto a los IB, como en el impuesto inmobiliario.

Para ello, debe acentuarse la cooperación de la AFIP con las DGRs para mejorar su eficacia, mediante programas específicos de asistencia técnica, intercambio de información, etc. Por ejemplo, el resultado de las inspecciones realizadas por la AFIP sobre el impuesto a las ganancias y el IVA podría ser muy útil para verificar el impuesto a los ingresos brutos. Y si existen restricciones para señalar casos concretos de evasión por las normas sobre el secreto fiscal a que está sometida la AFIP (que deberían ser removidas), sin embargo se podría utilizar por las DGRs la información del monto las determinaciones por provincia y municipio.

Hay casos de deficiencias de las DGRs que son antiguos y bien identificados, como ocurre con la recaudación del impuesto inmobiliario, que en varias provincias apenas recauda el 30 o 40% del monto liquidado por la propia administración.

En definitiva, es necesario que haya mayor integración y cooperación entre la AFIP y las DGRs, a los efectos de mejorar gradualmente el grado de cumplimiento de los tributos provinciales. Ello requiere el diseño y aplicación de programas de asesoría a largo plazo que permitan mejorar la fiscalización, recaudación y cobro coactivo de los tributos provinciales. En la administración tributaria no sirven los esfuerzos espasmódicos y de corto plazo, ya que las mejoras toman tiempo, son graduales y requieren persistencia en la acción. Por ello, es necesario que se diseñen programas de cooperación a ser aplicados gradualmente en cada provincia y que se destinen a esos programas los recursos necesarios

para su aplicación. También es conveniente que se apliquen programas de capacitación de los funcionarios de las DGRs.

## **VIII. CAMBIOS RECIENTES Y PROPUESTAS DE REFORMA PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA ARGENTINA Y FOMENTAR EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN**

### **A. Modificaciones recientes**

Los cambios recientes (segundo semestre de 2003 y primero de 2004) realizados en la legislación tributaria, no han tenido efectos relevantes desde el punto de vista de la armonización, ya que no afectaron el nivel de distorsiones sobre la competencia y la localización de las inversiones. Más bien se refieren a normas procesales o antievasión que concedieron más facultades a la administración tributaria para combatir la evasión.

El único cambio que tiene cierta relevancia en este campo es la reducción del impuesto sobre transacciones financieras (sobre débitos y créditos bancarios), cuya alícuota se redujo del 1,2% al 1%, al permitir computar 0,2% del aplicado sobre los créditos o depósitos bancarios como crédito contra el impuesto a las ganancias. Así, estas operaciones antes gravadas al 0,6% ahora al permitir la compensación por el 0,2% resultarán gravadas al 0,4%.

También, en este campo se aumentaron las retenciones a las exportaciones de petróleo, combustibles derivados y gas natural. Aunque estos cambios se justifican para contener los precios internos de esos rubros frente a los aumentos del precio del petróleo en el mercado internacional, también acrecentaron las distorsiones sobre las exportaciones.

A continuación se señalan otras modificaciones recientes que no generaron distorsiones desde el punto de vista de la integración económica:

- 1) Primera reforma de la ley de procedimiento fiscal o también conocidas como “normas antievasión”, que introduce la figura de “responsables solidarios” o “asociación ilícita” en el derecho penal tributario (ley 25784).
- 2) Modificación del tratamiento de los pequeños contribuyentes o “monotributistas” y eliminación de la figura de “responsable no inscripto” en el IVA. De tal forma, ahora los contribuyentes

- pagarán el “Monotributo” o el IVA en el régimen normal (Ley 25.865).
- 3) Aumento del impuesto a los cigarrillos (Decretos 295 y 296).
  - 4) Segunda fase del plan antievasión, actualmente bajo análisis en el Congreso y que incluye: i) medidas contra el contrabando, ii) medidas contra la evasión (especialmente contra la emisión de facturas falsas) y iii) medidas contra el trabajo informal (pendiente de aprobación a principios de junio).

### **B. Propuestas de reforma a aplicar a medio y largo plazo para mejorar la competitividad y eficiencia de la economía**

Estas propuestas que se resumen aquí con ese objetivo, se comentaron arriba y se fundamentaron y presentaron en un trabajo anterior<sup>5</sup>:

- 1) ampliar la base del IVA y ganancias, eliminando exenciones,
- 2) aumentar la importancia del impuesto a las ganancias de personas físicas y reducir gradualmente el impuesto de sociedades,
- 3) en ganancias de sociedades permitir, por pocos años, un régimen de amortización acelerada para los bienes de activo fijo para favorecer las nuevas inversiones,
- 4) eliminar gradualmente los derechos de exportación y el impuesto a la ganancia mínima presunta.  
En el caso de las retenciones a las exportaciones se debería analizar algún mecanismo que permita su acreditación contra el impuesto a las ganancias de los productores agropecuarios,
- 5) aumentar y restablecer los “impuestos internos” al consumo sobre cerveza, bebidas alcohólicas y otros bienes y servicios que denotan mayor capacidad contributiva,
- 6) ir reduciendo el impuesto sobre transacciones financieras y aumentar el porcentaje de su acreditación contra el impuesto a las ganancias y ganancia mínima presunta,
- 7) iniciar el proceso de descentralización gradual de impuestos nacionales a las provincias, transfiriendo el impuesto sobre combustibles y permitiendo aplicar adicionales del impuesto a las ganancias de personas físicas y empresas,
- 8) reducir los incentivos tributarios sectoriales y regionales,
- 9) analizar el reemplazo del impuesto provincial a

los ingresos brutos por un IVA provincial coordinado con el IVA nacional (“modelo del pequeño bote”).

Complementariamente, se debe continuar aplicando programas y medidas que permitan mejorar la administración tributaria y reducir la evasión.

## **IX. RESUMEN Y CONCLUSIONES**

- 1) En términos generales puede afirmarse que la situación de la tributación interna en Argentina no plantea problemas muy serios para la futura armonización fiscal en el Mercosur, aunque deberán corregirse varias distorsiones que afectan la competencia para el comercio de bienes y servicios y la localización de las inversiones. Aunque en algunos casos, esas distorsiones son relevantes como ocurre con los derechos de exportación, el impuesto sobre transacciones financieras y el impuesto provincial a los ingresos brutos, en términos relativos parecen de menor entidad que las vigentes en Brasil. Luego se señala los principales defectos en este campo que presentan alternativas de reforma a largo plazo que tiendan solucionar esos problemas.
- 2) Si bien este trabajo se concentra en el análisis de la tributación al consumo y de los incentivos fiscales, también se realiza un diagnóstico más amplio del sistema tributario desde el punto de vista de la futura armonización tributaria en el Mercosur. Así se analiza la evolución del nivel de la tributación en los últimos años, los cambios ocurridos en la estructura de las recaudaciones y se señalan los problemas mayores desde el punto de vista de la futura armonización.
- 3) En los últimos años (2003 y lo que va de 2004), las recaudaciones fiscales se recuperaron de las bajas ocurridas con la crisis de 2001 y 2002 y alcanzaron niveles nunca vistos antes, ya que el coeficiente de presión tributaria de 2003 llegó al 23,38% del PIB y, según los datos del primer cuatrimestre, ese valor será claramente superado en 2004. Pero ese aumento cuantitativo del sistema impositivo se hizo a costa de perder

<sup>5</sup> González Cano, Hugo: “Propuestas de reforma tributaria para mejorar la competitividad de la economía argentina”, trabajo realizado para el BID y publicado en Boletín AFIP de julio de 2003.

- calidad porque buena parte del aumento se debió a la introducción de gravámenes distorsivos, tales como las retenciones sobre las exportaciones y el impuesto a las transacciones financieras, que en 2003 representaron el 4% del PIB y el 20% del total obtenido por el gobierno central.
- 4) Sin embargo, de lo anterior debe señalarse que también mejoró el comportamiento recaudatorio de alguno de los principales tributos, ya que el impuesto a las ganancias alcanzó en 2003 el valor más alto desde su implantación en 1935 (4% del PIB) y para 2004 se espera un valor todavía mayor. En cambio, el IVA se recuperó de las fuertes caídas de 2001 y 2002, llegando en 2003 al 5,60 % del PIB, pero sin llegar a los niveles observados entre 1995 y 2000 (alrededor de 6,70% del PIB). Y los impuestos selectivos al consumo, excluido combustibles (“internos unificados”), siguen mostrando un bajo rendimiento (0,6% del PIB frente al 1% del PIB que generaban antes) debido a la reforma de 1996, que eximió a varios rubros antes gravados (vinos, automóviles, aparatos de aire acondicionado, audio, etc.) y redujo las alícuotas a otros rubros, como bebidas alcohólicas, gaseosa, etc.
  - 5) Este buen comportamiento recaudatorio, junto con el control del gasto público, permitió generar en 2003 un superávit primario de alrededor del 3% del PIB (valor acordado con el FMI), que en 2004 podría llegar al 4% del PIB y que en años sucesivos debería mantenerse en alrededor del 3% del PIB, valores nunca alcanzados de manera continua en las últimas décadas. Justamente, el actual es el nivel de recaudación que deberá mantenerse en el futuro próximo, lo que muestra la necesidad de reemplazar gradualmente y a mediano plazo las retenciones a la exportación y el tributo a las transacciones financieras.
  - 6) El análisis de la situación y problemas que presentan los impuestos indirectos para su armonización comprende al IVA, los impuestos “internos” o selectivos al consumo, el impuesto provincial a los ingresos brutos, el impuesto sobre transacciones financieras y las retenciones a las exportaciones.
  - 7) Respecto del IVA, dada la situación de Argentina y demás Países Miembros, resulta claro que la armonización en el Mercosur debe comenzar aplicando el principio de imposición exclusiva en el país de destino. El mismo ya rige plenamente en los IVAs de Argentina, Paraguay y Uruguay, mientras que en Brasil, luego de la reforma del ICMS de 1996 (Ley Complementaria 87/96), prácticamente también se aplica el mismo principio, que grava importaciones y desgrava exportaciones. Si bien se deben continuar aplicando los controles aduaneros para realizar los ajustes en frontera, ello también es necesario porque buena parte de la recaudación del IVA en todos los países miembros se obtiene en la Aduana. Naturalmente que deben aplicarse controles conjuntos y otras normas de administración que permitan agilizar el comercio intramercado.
  - 8) Además, cuando se decida iniciar la armonización del IVA, deberán aplicarse gradualmente algunas normas comunes sobre las características técnicas del tributo, parecidas por ejemplo a las que al principio se aplicaron en la Comunidad Económica Europea (Segunda Directiva), en el sentido de aplicar un tributo lo más general posible, que se aplique en todas las etapas de la cadena de producción y comercialización, con derecho amplio a la deducción de los créditos (deducción financiera en vez de deducción física), definición de las exenciones, definición de sujetos comprendidos, etc., a los efectos de disminuir los efectos de acumulación. Por supuesto deben quedar librado a la órbita nacional varios aspectos, tales como lo relacionado al nivel de alícuotas, tratamiento de pequeños contribuyentes, etc.
  - 9) En Argentina, ahora el IVA se aplica el principio de destino a los bienes y también a los servicios, ya que desde hace varios años se grava la importación de servicios y se desgrava su exportación, con lo que no existen problemas al respecto. En cambio, todavía es amplia la cantidad de exenciones, la que debería reducirse en el futuro para ampliar la base y recaudación del tributo y, al mismo tiempo, reducir los efectos de acumulación. Además, es un IVA tipo consumo, ya que se permiten deducir en el ejercicio corriente los créditos por compra de bienes de capital.
  - 10) Los regímenes de retención y percepción que hoy se aplican de manera generalizada en el IVA de Argentina, constituyen una deformación del sistema útil para combatir la evasión, pero extraña a la mecánica del IVA, por lo que deberían irse eliminando gradualmente. Como las retenciones y percepciones se aplican tanto en la aduana a

- las importaciones como a los bienes producidos localmente, no producen discriminación contra las importaciones.
- 11) Tampoco existen problemas mayores con las devoluciones de IVA a los exportadores, especialmente desde que se dictó un nuevo régimen en 2002 y principalmente porque durante 2003 la AFIP se puso al día con el pago de las devoluciones a los exportadores que estaban atrasadas. Asimismo, los incentivos concedidos en el IVA han descendido significativamente desde 1989, debido al cambio de la política de promoción, tal como lo muestran las estimaciones sobre gastos tributarios realizadas en ese año 1999 y años siguientes.
  - 12) En síntesis, el IVA aplicado en Argentina es apto –con ligeras modificaciones– para ser armonizado en el MERCOSUR en base al principio de destino, ya que por un lado no presenta discriminaciones contra bienes y servicios importados y por el otro, los efectos de acumulación que aumentan el costo de las exportaciones no se estiman importantes.
  - 13) En los impuestos selectivos al consumo también debería armonizarse en base al principio de destino, que grava importaciones y desgrava exportaciones. En Argentina para los “impuestos internos” en general se aplica este criterio, ya que por un lado no se aplica a las exportaciones al disponerse la exención o devolución cuando se hubiera pagado el gravamen. Asimismo, cuando se exporten mercaderías con materias primas gravadas, también procede la devolución o acreditación del impuesto. Sin embargo, como se aplica con la técnica de impuesto monofásico (una sola etapa de su producción y comercialización) al nivel del productor final o importador de los bienes gravados y no se explicita el gravamen en la factura de venta, cuando se realizan varias ventas internas antes de la exportación, puede haber ciertos casos en que no se recupera y se incorpora al costo de la mercadería exportada.
  - 14) En cuanto al tratamiento de las importaciones, en los “impuestos internos” no existen diferencias de tratamiento con los bienes nacionales, por lo que no hay discriminación para los bienes importados. Es decir, en estos tributos en general no existen distorsiones sobre las exportaciones e importaciones y la armonización debería hacerse en base al principio de destino y seguir un sendero parecido al de la UE, que solo estableció normas comunes con impuestos mínimos para algunos rubros, como por ejemplo cigarrillos, ciertas bebidas alcohólicas y eventualmente algunos combustibles.
  - 15) Para evitar la discriminación a los rubros importados en los impuestos selectivos al consumo, como pasó antes en Paraguay y Uruguay, debería hacerse una investigación actualizada sobre este rubro en los cuatro Países Miembros y los dos asociados (Chile y Bolivia), que debe abarcar no solo las respectivas leyes y reglamentos, sino también las normas de administración.
  - 16) En el impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural, que se aplican en forma monofásica al nivel de las refinerías o en aduana para las importaciones, también se eximen las exportaciones y ventas para embarcaciones de ultramar, aeronaves para vuelos internacionales o para rancho de embarcaciones de pesca. Asimismo, se otorga la exención de este impuesto cuando ciertos combustibles y derivados se utilizan como materia prima para los procesos de la industria química y petroquímica que determine el Poder Ejecutivo. Pero no existe devolución del impuesto cuando la exportación la realiza un no contribuyente, por ejemplo una “trading” o cuando se utilizan como insumo en la producción de otras mercaderías destinadas a la exportación, lo que en ciertas ramas industriales puede ser una importante distorsión.
  - 17) En el impuesto que grava la electricidad no existen normas que eximan las exportaciones o la importación. Obviamente no las afecta el que grava las ventas a los consumidores finales al 0,6%. En cambio, el que grava la electricidad para grandes consumidores, por ejemplo industriales que elaboran bienes destinados a la exportación, afectan los costos de los bienes vendidos al exterior, ya que no existen mecanismos de devolución para este caso.
  - 18) Si bien las modificaciones realizadas en los últimos años en el impuesto provincial a los ingresos brutos (IB) han reducido los efectos acumulativos que afectaban las exportaciones, todavía subsiste un buen nivel de distorsión, por lo que a largo plazo podría reemplazarse por una alternativa de imposición a las ventas más neutral. De las alternativas más neutrales para IB, el aplicado al nivel minorista y un IVA provincial coordi-

- nado con el IVA nacional se prefiere la segunda, ya que la primera presenta problemas administrativos imposibles de superar por la mayoría de las DGRs, debido a que generaría gran evasión al dispersar la recaudación en una gran cantidad de pequeños minoristas y prestadores de servicios. Además, y tal como muestra la experiencia estadual de Estados Unidos, no elimina totalmente los problemas de acumulación, ni se aplica adecuadamente al sector de la economía que más crece hoy: los servicios.
- 19) Por ello, si se desea reemplazar a largo plazo el IB, se elige un IVA provincial coordinado o compartido con el IVA nacional o “modelo del pequeño bote,” similar al propuesto para los estados de Brasil por R. Varsano en 1995 y 1999 para coordinar el ICMS estadual de Brasil con un nuevo IVA federal. Para evitar las guerras fiscales, para las operaciones interjurisdiccionales debería aplicarse una alícuota o varias pero uniformes en todas las provincias, lo que implica una limitación a la autonomía de las provincias. Pero algo similar ya está ocurriendo desde hace mucho con el IB a través de las medidas de coordinación y los pactos fiscales realizados entre la nación y las provincias. Para atenuar esta limitación a la autonomía provincial, podría disponerse que para las operaciones internas de la provincia haya una pequeña variación de alícuotas, por ejemplo un punto por arriba o por debajo de la tasa única.
  - 20) El impuesto a las transacciones financieras, que hoy se justifica para ayudar a generar el superávit primario, afecta los costos de producción de las empresas y por ello debe tenderse a su gradual reducción. Para ello se sugiere continuar gradualmente con el camino iniciado en mayo de este año, al permitir su acreditación creciente contra el impuesto a las ganancias y el impuesto a la ganancia mínima presunta, ya que constituye un buen instrumento para reducir la evasión en esos dos impuestos. Además, cuando mejore la recaudación de los impuestos básicos, se podría ir reduciendo el nivel de las alícuotas.
  - 21) Dado la elevada recaudación de las retenciones a la exportación, su gradual reducción y reemplazo por otros tributos más neutrales tomará bastante tiempo. Además, como actualmente no se coparticipa a las provincias, dado que por la Constitución los impuestos al comercio exterior pertenecen exclusivamente a la Nación, su reemplazo por otros impuestos más neutrales (ganancias, IVA, internos, bienes personales, etc.) y que se deben coparticipar a las provincias, prácticamente va a requerir alrededor del doble de la recaudación que hoy se obtiene por las retenciones. También, en este caso, se podría ir permitiendo de manera gradual la acreditación parcial de las retenciones contra el IVA y ganancias.
  - 22) Los incentivos tributarios han sufrido una sensible disminución en los últimos años, especialmente los concedidos en los regímenes de promoción regional y sectorial. Aunque son estimaciones no estrictamente comparables por su diferente cobertura y metodología de cálculo, el conjunto de incentivos o “gastos tributarios” que en 1989 llegaban al 4,2% del PIB, se redujo al 2,80% del PIB en 2003. Y ahora la mayor parte de esos gastos tributarios no corresponden a los regímenes de promoción, sino a exenciones otorgadas en los principales impuestos. Pero el punto relevante desde el punto de vista del Mercosur, es que debe iniciarse la coordinación de los incentivos tributarios, que deben definirse y aplicarse de manera comunitaria en los cuatro Países Miembros, tal como ha ocurrido en la Unión Europea y otros grupos de integración económica. Dado el diferente nivel y tipos de incentivos utilizados en cada país, debe realizarse un inventario de los actualmente vigentes en los cuatro países, definir y acordar los que se aplicaran en el futuro y fijar un cronograma para su vigencia futura.
  - 23) En términos generales, la gradual coordinación impositiva del Mercosur no plantea grandes dificultades, considerando la situación actual en el campo de los impuestos indirectos y de los incentivos. Las distorsiones a la competencia, como a la localización de las inversiones fueron claramente detectadas y pueden corregirse a través de un proceso gradual en el tiempo.
  - 24) Un requisito esencial de la futura armonización, es que se mantenga el actual nivel de las recaudaciones, que aunque es el más elevado de las últimas décadas como porcentaje del PIB, resulta necesario para obtener un superávit fiscal primario del 3% el PIB. Con esa finalidad, luego se resumen una serie de propuestas de reforma a ser aplicadas a largo plazo que permitan reemplazar los principales impuestos distorsivos, tal como las retenciones a la exportación, el impuesto a las transacciones financieras y el impuesto provincial a los IB.
  - 25) Si bien existen algunos problemas para la armonización tributaria derivados de las normas del federalismo fiscal en el campo de los impuestos

- provinciales, especialmente en el IB, ellos son de menor entidad que los existentes en Brasil. La concentración de las recaudaciones tributarias al nivel del gobierno central plantea problemas desde el punto de vista del federalismo fiscal, pero permite realizar más fácilmente las reformas necesarias para la armonización tributaria, salvo en el caso del impuesto provincial a los IB.
- 26) La disparidad entre el elevado nivel de gastos provinciales (alrededor el 12% del PIB) derivados de la correcta descentralización de servicios y la reducida recaudación de impuestos provinciales (3,7% del PIB) se cubre con un fuerte volumen de transferencias del gobierno central a las provincias, especialmente a través del régimen de Coparticipación de impuestos nacionales.
- 27) Las desigualdades regionales en el nivel de riqueza y de ingreso por habitante plantean serios problemas para la actividad fiscal y generan conflictos federativos, ya que la actividad económica y de la población se hallan centralizadas en pocas jurisdicciones (la Ciudad de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza recaudan más del 80% del impuesto a los IB). Para tratar de corregir algo esta situación, en las últimas décadas se utilizaron varios instrumentos, tales como los regímenes de promoción sectorial (para la industria, minería, forestación, actividades agropecuarias, etc) y regional a favor de varias provincias (Catamarca, La Rioja, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego, etc), así como el régimen de Coparticipación que en las últimas dos décadas se fue haciendo más redistributivo desde las jurisdicciones más avanzadas hacia las más rezagadas.
- 28) Sin embargo, las fuertes desigualdades regionales persisten porque responden a causas más profundas, es decir, la concentración geográfica de la actividad económica en el país. Pero al mismo tiempo, a medida que se fue haciendo más redistributiva la distribución secundaria de la Coparticipación de impuestos nacionales a las provincias, se acentuaron las pujas entre la nación y las provincias por un lado y más recientemente entre provincias por el otro. Como consecuencia, se fue postergando la reforma del régimen de coparticipación y las gestiones que se venían realizando a fines de 2003 y comienzos de 2004 para aprobar un nuevo sistema, debieron suspenderse recientemente ante la falta de acuerdo político entre la Nación y varias provincias. El proyecto preparado por el Gobierno Nacional por un lado
- aseguraba un monto mínimo a transferir a cada provincia en el mismo nivel de 2003 y para las recaudaciones adicionales, que ya se están produciendo arriba de ese nivel, introducía ciertos criterios objetivos de distribución a cada provincial -tal como lo establece la reforma constitucional de 1994- y de premios y castigos en función de la conducta fiscal de cada provincia. Pero, ante la falta de consenso con varias provincias se suspendieron las negociaciones y no se avanzó en su tratamiento.
- 29) Estos problemas del federalismo fiscal en Argentina y más aún los que plantean las desigualdades regionales en Brasil, muestran la necesidad de conciliar en estos dos países federales las necesidades de la integración económica y de la armonización tributaria con la creación de instrumentos y políticas que tiendan a reducir las disparidades regionales al interior de cada país. Esta necesidad de conciliación existe en Argentina, pero es mayor en Brasil porque presenta mayor disparidad de ingresos al nivel personal y regional y tiene una estructura de gastos e ingresos públicos más descentralizada. Dado que en el Mercosur no existen fondos comunitarios como en la UE para financiar programas de desarrollo regional, debería acordarse entre todos los gobiernos los incentivos para favorecer las regiones más rezagadas de cada país. Lo que no debe continuar es el uso independiente de estos incentivos regionales, ya que afectan la localización de las inversiones en el Grupo. Se debería iniciar la coordinación de estos incentivos.
- 30) Para reducir en alguna medida la concentración de las recaudaciones tributarias en Argentina, se sugieren algunas alternativas de descentralización para fortalecer la tributación provincial, ya sea mediante la transferencia gradual de algunos impuestos nacionales o por la aplicación de impuestos adicionales al nivel provincial. Naturalmente, la aplicación de estas medidas debería graduarse en el tiempo, a medida que se van fortaleciendo las administraciones tributarias provinciales. Estas sugerencias son:
- Transferir el impuesto a los combustibles, que pasaría a la jurisdicción y administración de las provincias, por razones de facilidad administrativa se recaudaría igual que ahora al nivel de la aduana y refinerías, pero se asignaría según el destino final o consumo en cada jurisdicción;
  - Aplicar sobretasas adicionales del impuesto a la

renta de personas físicas, con una sola tasa proporcional, por ejemplo del 5% sobre el monto de impuesto nacional liquidado. Se tomaría la provincia de residencia de cada persona como criterio jurisdiccional para facilitar su administración.

- Aplicar un adicional del impuesto a las ganancias de sociedades, por ejemplo del 15 o 20% sobre el gravamen nacional y para la distribución entre provincias se aplicarían los criterios establecidos en el Convenio Multilateral para distribuir el impuesto a los IB entre las jurisdicciones. Otra vez, esta forma de distribución entre provincia es una proxy o segundo mejor para facilitar la administración, ya que sería muy difícil determinar la renta generada en cada provincia. Este Convenio Multilateral para distribuir la base de IB en las operaciones interjurisdiccionales se utiliza hace muchos años y tiene un organismo administrativo propio formado por las provincias (SICOM) que recibe las liquidaciones de las empresas que operan en dos o más provincias y distribuye la recaudación entre ellas de acuerdo con las normas del Convenio (50% según los ingresos en cada provincia y 50% según los gastos).
- 31) Dada la actual situación de debilidad de muchas DGRs provinciales, es necesario establecer mecanismos de cooperación con la AFIP para mejorar su eficacia, mediante programas de asistencia técnica, intercambio de información, etc. Si bien ya existen algunos programas de cooperación entre la AFIP y las provincias, debería diseñarse un plan de asesoría a largo plazo a realizar con cada DGR, ya que si bien los problemas pueden ser parecidos, existen diferencias notables entre las administraciones tributarias provinciales. Debería dedicarse especial atención a los proyectos para mejorar los sistemas de recaudación, fiscalización y cobro coactivo de las DGRs. Asimismo, hasta donde lo permitan las normas de secreto fiscal, deberían aplicarse convenios para el intercambio de información de la AFIP con las DGRs, ya que el impuesto a los IB requiere programas de control parecidos a los utilizados para el IVA e impuesto a las ganancias.
  - 32) Sin embargo, el mejoramiento de las administraciones tributarias provinciales tiene un requisito fundamental que es la voluntad política de las autoridades provinciales para recaudar los tributos en la propia jurisdicción. Este requisito tan obvio, a veces no existe porque en algunas jurisdicciones un gran porcentaje del gasto provincial se financia con los fondos recibidos por la Coparticipación Federal y los recursos propios apenas cubren el 20 o 25% del total de sus gastos.
  - 33) Los cambios impositivos recientes han tenido poca relevancia desde el punto de vista de la armonización fiscal, ya que en general no afectaron el nivel de las distorsiones sobre la competencia y la localización de las inversiones. Se refieren más bien normas procesales o anti-evasión que concedieron más facultades a la AFIP para combatir la evasión. Solo dos normas recién aprobadas tienen vinculación con esas distorsiones. Por un lado, se redujo el impuesto a las transacciones financieras del 1,2% al 1%, al permitir computar el 0,2% del aplicado sobre los créditos o depósitos bancarios como crédito contra el impuesto a las ganancias y el impuesto a la ganancia mínima presunta (1% sobre los activos de empresas). Además, se aumentaron los derechos a las exportaciones de petróleo y combustibles derivados, así como se estableció una nueva retención el 25% a las exportaciones de gas natural. Estas medidas se justificaron por el aumento del precio internacional del petróleo y por la crisis energética producida ante un fuerte aumento de la demanda industrial y familiar, junto con limitaciones en la producción de gas y electricidad.
  - 34) Finalmente, se resumen las propuestas de reforma a largo plazo para mejorar la competitividad de la economía argentina y fomentar el comercio y la inversión:
    - a) ampliar la base del IVA y ganancias, eliminando exenciones;
    - b) aumentar gradualmente la importancia del impuesto a las ganancias de personas físicas y reducir levemente el impuesto de sociedades;
    - c) en ganancias de sociedades permitir por algunos pocos años un régimen de amortización acelerada en todos los sectores y regiones para favorecer nuevas inversiones;
    - d) eliminar en varios años las retenciones a las exportaciones a medida que se reemplazan por tributos más neutrales. Analizar la posibilidad de conceder su acreditación gradual contra el impuesto a las ganancias e IVA;
    - e) aumentar y restablecer los “impuestos internos” sobre vinos, cerveza, champaña, bebidas alcohólicas, automóviles y otros bienes y servicios

que denotan mayor capacidad contributiva para que, excluido combustibles, vuelvan a recaudar 1% del PIB, como ocurría al principio de los noventa;

- f) ir reduciendo gradualmente el impuesto sobre transacciones financieras (hoy el 1%) y seguir aumentando el porcentaje del mismo que se puede acreditar contra el impuesto a las ganancias y a la ganancia mínima presunta;
- g) iniciar el proceso de descentralización gradual de algunos impuestos nacionales a las provincias,

transfiriendo el impuesto sobre combustibles y permitiendo aplicar adicionales provinciales a la renta de personas físicas y de sociedades;

- h) seguir reduciendo los incentivos sectoriales y regionales; y
- i) analizar el reemplazo del impuesto provincial sobre IB por un IVA administrado por las provincias pero coordinado con el IVA nacional (“modelo del pequeño bote” o también conocido como “CVAT” en inglés).

# Integração Regional e Harmonização Tributária: a Perspectiva Brasileira

*Fernando Rezende*<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A nova realidade política e econômica dos dois maiores parceiros do bloco reabrem perspectivas promissoras para avanços no projeto de consolidação e fortalecimento do Mercosul. No plano político, a transição experimentada no Brasil e na Argentina assistiu a uma mudança de atitudes e a renovadas declarações de mútuo compromisso com o projeto Mercosul. No plano econômico, os avanços na direção da estabilidade macroeconômica, que contribuíram para a recente paridade cambial, reduzem os atritos provocados por desequilíbrios que geram um clima de desentendimentos e de desconfianças.

As perspectivas eleitorais no Uruguai e a transição do poder político no Paraguai, ocorrida no marco da legalidade democrática, reforçam as chances de ocorrência de novos passos importantes no processo de consolidação do Mercosul, apesar das conhecidas dificuldades para equilibrar interesses de sócios grandes e pequenos de um mesmo bloco econômico regional.

Uma manifestação concreta da nova disposição para trabalhar em conjunto é a posição adotada pelos governos dos países membros de atuar como um só bloco nas negociações internacionais, em especial na ALCA e no estabelecimento de um acordo preferencial de comércio do Mercosul com a União Européia<sup>2</sup>. Também digna de registro é a intenção de reforçar o papel e as atribuições da Secretaria Técnica do Mercosul, de modo a avançar no entendimento dos entraves à consolidação da proposta de integração regional e na ela-

boração de estratégias e de propostas para superá-los.

Dentre os entraves que demandarão esforços para serem removidos destacam-se os de natureza tributária. Em qualquer processo de formação de áreas de livre comércio, e em especial em projetos de união econômica, a eliminação de assimetrias fiscais é um requisito fundamental para o sucesso. Nesse particular, o Mercosul precisa avançar muito, e rapidamente. A natureza e a dimensão dessas assimetrias já foram objeto de estudos realizados nos últimos anos<sup>3</sup>, embora a frequência das mudanças tributárias processadas nos países do bloco esteja sempre requerendo uma atualização desses estudos. Não obstante, o conhecimento acumulado já permite destacar as questões mais relevantes e apontar para caminhos a serem trilhados em busca da necessária harmonização tributária.

O objetivo deste trabalho é abordar o problema da harmonização tributária no Mercosul de uma perspectiva brasileira. Para tanto, ele destaca as principais distorções do sistema tributário brasileiro à luz das demandas por harmonização (objeto da próxima seção) para analisar, em seguida, as principais dificuldades

---

<sup>1</sup> Economista, Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>2</sup> Um acordo Mercosul/EU deverá aumentar a pressão por redução dos entraves à livre circulação de mercadorias e serviços no bloco, o que reforçará as demandas por harmonização tributária.

<sup>3</sup> Dentre os estudos pioneiros cabe destacar os realizados por Macón (1998) e González Cano (1996). Mais recentemente, o trabalho de Barreix e Vilella (2003) retoma a análise desse tema.

para removê-las (terceira seção) e as perspectivas que se abrem em decorrência das mudanças que estão sendo processadas e debatidas internamente (quarta seção). À guisa de conclusão, a última seção apresenta um balanço dos conflitos e dos espaços para negociação.

## **2. DISTORÇÕES TRIBUTÁRIAS BRASILEIRAS À LUZ DAS DEMANDAS POR HARMONIZAÇÃO**

### **2.1. Ajuste Fiscal e Qualidade da Tributação**

Ao longo das duas últimas décadas, o sistema tributário brasileiro acumulou severas distorções. Para um sistema que havia alcançado um grau invejável de modernidade no final dos anos sessenta, a situação atual revela um inequívoco retrocesso. Tributos cumulativos, que haviam sido praticamente extintos com a reforma tributária de 1967, foram sendo progressivamente reintroduzidos para dar conta das necessidades de financiamento dos encargos públicos e de atendimento das metas do ajuste fiscal, em um contexto de queda acentuada na qualidade da administração tributária. Isso acarretou a perda de competitividade da produção brasileira no mercado global e contribuiu para aumentar a injustiça na repartição da carga tributária na sociedade brasileira.

Nesse período, a estrutura tributária sofreu importantes modificações, particularmente acentuadas após as mudanças introduzidas pela Reforma Constitucional de 1988. Para fazer frente às demandas sociais durante a estagnação econômica dos oitenta e às exigências do ajuste fiscal após a abertura econômica dos noventa, o governo brasileiro, frente às dificuldades para promover as reformas necessárias à redução dos gastos, optou por criar novos tributos, além de aumentar as alíquotas de impostos existentes, impondo um crescente ônus ao setor produtivo. As conseqüências se fazem sentir por meio de um nível elevado de evasão e de dificuldades para o crescimento das exportações.

Assim, e contrariando as tendências mundiais de eliminar os impostos ineficientes e ajustar a tributação à nova realidade da globalização financeira e da abertura econômica, o sistema tributário brasileiro caminhou na direção oposta, retrocedendo no caminho da modernização que havia sido trilhado há trinta e cinco anos. O acúmulo de distorções prejudica a presença da economia brasileira no cenário internacional e levanta preocupações com respeito aos desafios de correntes do calendário de integração econômica continental. Embora o debate sobre a necessidade de uma ampla reforma tributária tenha estado no centro das atenções nacionais nos últimos dez anos, as dificulda-

des enfrentadas para acomodar os múltiplos interesses envolvidos impediram, até agora, a realização dessa reforma.

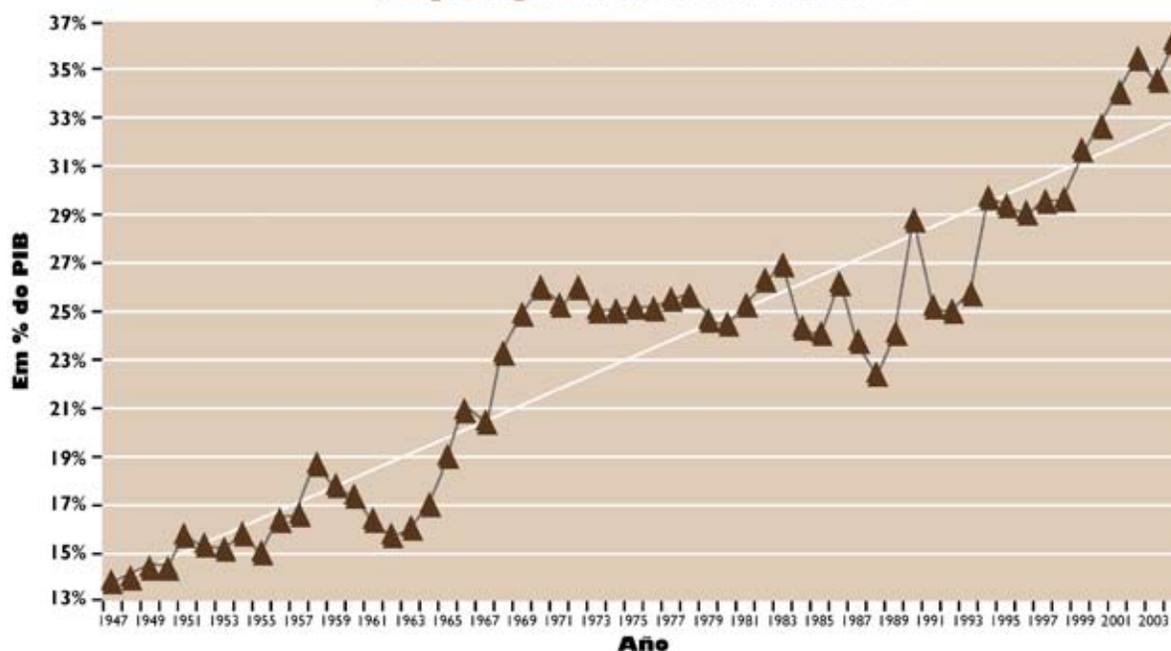
A principal restrição ao avanço da reforma tributária reside na necessidade de manter o superavit fiscal requerido para sustentar o equilíbrio macroeconômico e a estabilidade monetária. Num contexto de vulnerabilidade externa e baixo crescimento econômico, a modernização tributária torna-se prisioneira de um círculo vicioso, no qual a má qualidade da tributação prejudica a retomada do crescimento e o baixo crescimento não abre espaço para a adoção de medidas mais ousadas que ameacem as metas do ajuste fiscal. A isso, somam-se as particularidades do federalismo fiscal brasileiro, no qual o protagonismo dos estados requer uma difícil negociação política para conciliar a modernização dos tributos e a autonomia federativa.

Dadas as restrições ao corte de gastos – algumas de natureza constitucional, como a estabilidade dos servidores públicos e as vantagens previdenciárias –, o ajuste fiscal foi alcançado por meio de um significativo aumento da carga tributária global. Comparada com o padrão de meados dos oitenta, a carga tributária no início deste século já era dez pontos de porcentagem mais elevada, conforme revelam os números constantes da figura abaixo. A natureza do federalismo fiscal brasileiro e a perda de qualidade da administração tributária explicam a opção por promover este aumento mediante o recurso a modalidades de tributação incompatíveis com as exigências da integração competitiva ao mercado internacional. Novos aumentos nos últimos anos elevaram a carga tributária para 35,5% do PIB no biênio 2002/2003<sup>4</sup>.

Em parte, o recurso a impostos de má qualidade pode ser explicado pelas determinações constitucionais com respeito à transferência de receitas federais a estados e municípios. Como cerca da metade da arrecadação dos dois principais tributos federais – o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é entregue aos governos sub-nacionais, o atendimento dos novos encargos da União no campo das políticas sociais conduziu à opção pelas contribuições previstas no artigo 195 da Constituição Federal, com as conseqüências já apontadas. À medida que essas contribuições foram se revelando extremamente interessantes, do ponto de vista de sua capacidade arrecadadora, a motivação inicial foi cedendo espaço à uma

<sup>4</sup> Afonso e Amorim (2003)

### Carga tributária bruta global no pós-guerra: 1947 a 2004



postura mais cômoda, explicada pela maior facilidade de arrecadar recursos com tributos que não exigem mecanismos mais eficientes de administração.

Os dados recentes sobre a composição da carga tributária revelam a natureza das distorções que foram se acumulando nas últimas duas décadas. Tomando por referência a classificação usual dos tributos sobre mercadorias e serviços, vemos que cerca de 40% da carga tributária nacional de 2003/2003 era formada por impostos cumulativos (essa porcentagem sobe para 60% se tomarmos apenas a receita de tributos federais), que além de provocarem distorções internas, afetam a competitividade do produto brasileiro, tanto no mercado internacional quanto no mercado doméstico<sup>5</sup>. Mas isso não é tudo. Mesmo os impostos que nominalmente não pertencem a esta categoria, como o ICMS, incorporam um grau não desprezível de cumulatividade ao adotarem procedimentos simplificados de cobrança. Cerca de metade da arrecadação do ICMS deriva de meia dúzia de produtos e serviços (combustíveis, energia elétrica, comunicações, veículos, bebidas e fumo, para os quais adota-se o regime de substituição tributária na cobrança do ICMS).

No plano dos tributos federais, a adoção de regimes simplificados para o imposto sobre a renda das empresas (o lucro presumido, no qual as empresas op-

tam por contribuir com uma porcentagem de seu faturamento<sup>6</sup>) e o modelo aplicado às micro e pequenas empresas – o SIMPLES – que substitui a obrigação dessas empresas com o pagamento de cinco tributos federais (Pis/Cofins, IRPJ, CSSL, CPS, IPI) por uma contribuição única sobre o faturamento, também faz com que a cumulatividade do sistema tributário brasileiro seja bem mais elevada do que o que se percebe à primeira vista. O efeito das recentes medidas adotadas para reduzir a cumulatividade tributária será comentado adiante.

#### 2.2. Desajustes Tributários no Comércio Fronteiriço

Para que a tributação doméstica não acarrete distorções no comércio fronteiriço, é necessário que uma

<sup>5</sup> As novas regras para o PIS/COFINS irão reduzir substancialmente esses números a partir de 2004, embora não eliminem o problema como veremos adiante.

<sup>6</sup> Podem optar pelo lucro resumido as empresas cujo faturamento anual for igual ou inferior a 24 milhões de reais (Lei 9718, de 27/11/98). No caso do Simples, os limites de enquadramento são de 120 mil reais/ano para micro empresas e 240 mil reais/ano para pequenas empresas, variando as alíquotas de 3% a 8,6% em função do faturamento.

condição básica seja observada, qual seja a de que um mesmo produto sofra idêntico tratamento tributário nos mercados dos respectivos países em que sejam comercializados. Tomando, por exemplo, o comércio Brasil-Argentina, esta condição seria satisfeita quando a carga tributária suportada pelo produto brasileiro na Argentina for a mesma aplicada ao correspondente produto argentino e vice-versa, isto é quando o produto argentino tiver tratamento tributário igual ao brasileiro nas vendas nesse mercado. Para que isso aconteça, não é necessário que os impostos sejam iguais em ambos os países, mas sim que seja feito o ajuste tributário na fronteira.

O ajuste na fronteira se processa mediante a plena desoneração tributária do produto exportado e a tributação integral das importações. Essa é uma condição simples de estabelecer, mas difícil de ser aplicada. A plena desoneração das exportações depende da natureza dos impostos aplicados em cada país. Tributos sobre vendas ou sobre os salários, que incidem cumulativamente no processo produtivo, não permitem a desoneração integral das exportações, pois é impossível isentar o imposto que foi pago nas etapas anteriores ou aplicar procedimentos indiretos que tenham esse efeito<sup>7</sup>. Tributos sobre o valor agregado imperfeitos, isto é aqueles que não se atêm ao figurino clássico de um IVA que adota o princípio do destino nas vendas internacionais, como é o caso do ICMS, também não atendem ao requisito exigido. Também é impossível atender, com tributos desta natureza, à exigência de tributar as importações em montante idêntico ao tributo suportado pelo equivalente nacional.

Tendo em vista o anterior, é fácil ver que o sistema tributário brasileiro está longe de poder resolver o problema do ajuste tributário no comércio intra-bloco. As principais distorções, sob essa perspectiva, são as seguintes:

- a) a fragmentação das bases impositivas e a importância dos tributos cumulativos no sistema tributário brasileiro;
- b) a crescente utilização de procedimentos simplificados para facilitar a cobrança do ICMS e dos tributos federais;
- c) as limitações impostas pelos estados ao integral aproveitamento de créditos tributários de ICMS associados às exportações;
- d) a elevada carga tributária incidente sobre a mão-de-obra no Brasil;

### 2.2.1 A fragmentação das Bases Impositivas

A fragmentação das bases impositivas foi a opção adotada para repartir as competências tributárias na

federação de acordo com os princípios de descentralização inscritos na Constituição Federal. As origens do atual modelo de repartição de competências remonta à Constituição de 1967, que inovou na outorga aos estados brasileiros de poder de instituir um moderno imposto sobre o valor agregado incidente na produção e circulação de mercadorias, em substituição ao antigo imposto estadual, cumulativo, sobre a venda de mercadorias, ao mesmo tempo em que incluiu os serviços na esfera de competência tributária dos municípios. Paralelamente, a mesma Constituição reforçou as bases impositivas da União no campo da tributação da renda, da produção industrial e das atividades de transporte, energia e comunicações.

Em resposta às fortes pressões por descentralização fiscal no contexto da redemocratização do país (a Assembléia Nacional Constituinte foi instalada no primeiro ano do mandato do primeiro presidente eleito após vinte anos de autoritarismo), a Constituição de 1988 ampliou a competência tributária dos estados, com a extinção dos impostos federais sobre transportes, energia e comunicações e sua incorporação à base de incidência do imposto estadual sobre o valor agregado, e manteve a competência dos municípios para tributar a prestação de serviços. No caso dos municípios, uma nova lei complementar editada à mesma época da mudança constitucional alargou o campo de incidência do ISS mediante a inclusão de novos serviços na lista que demarca o limite da competência tributária municipal.

Ao mesmo tempo em que a Constituição de 1988 ampliou a descentralização das competências tributárias, ela atribuiu novas responsabilidades ao governo federal no tocante ao atendimento de direitos sociais, que passaram a ser vistos como um direito básico de cidadania. A extensão da proteção previdenciária a não contribuintes e a universalização do acesso ao ensino básico e aos serviços de saúde pressionaram o orçamento federal, conduzindo à crescente utilização, pelo governo federal, da janela aberta no artigo 195 da Constituição para criar novos tributos com a finalidade de dar cobertura financeira às novas obrigações criadas. A consequência foi o ressurgimento dos tributos cumulativos, os quais, tendo provado suas vantagens para a arrecadação, foram sendo progressivamente ampliados para dar conta destas responsabilidades sociais e para atender às exigências do ajuste fiscal. Mais

<sup>7</sup> Um exemplo da aplicação de métodos indiretos com resultados imperfeitos foi a permissão para deduzir do IPI, a título de crédito presumido, as contribuições sociais (Pis/Cofins) incidentes na exportação de produtos manufaturados, que vigorou até 2003.

recentemente, este movimento foi reforçado com a adoção do imposto sobre movimentações financeiras—o imposto do cheque, objeto de emenda constitucional cujos prazos de vigência vêm sendo sucessivamente prorrogados. A cronologia do retrocesso, com respeito à qualidade do sistema tributário brasileiro é apresentada no quadro abaixo.

### **CRONOLOGIA DO RETROCESSO**

1. 1970 – É criado o PIS, Lei Complementar nº 7, com alíquota inicial de 0,15%, reintroduzindo os tributos em cascata praticamente eliminados em 1965. A alíquota do PIS foi aumentada em 1972 (0,25%), 1973 (0,40%), 1974 (0,50%), estando hoje em 0,65%. Com a nova lei do PIS (2002), alguns setores passaram a ser tributados de forma não cumulativa com uma alíquota de 1,65%.
2. 1980 – Resolução nº 7 do Senado Federal de 22/4/1980, estabeleceu o sistema de alíquotas interestaduais diferenciadas nas operações entre contribuintes em razão do destino das mercadorias: 11% para o caso geral e alíquotas decrescentes no tempo nas saídas das regiões Sudeste e Sul com destino às regiões No, Ne e CO (10% em 1980; 9,5% em 1981; e 9% a partir de 1982).
3. 1982 – É criado o FINSOCIAL pelo Decreto-Lei nº 1940, de 22/5/1982, com uma alíquota inicial de 0,5%, ampliando a escalada das contribuições cumulativas. A alíquota dessa contribuição e de seus sucedâneos foi aumentada para 1% em junho de 1989, 2% em setembro de 1989, 2% em dezembro de 1991, e 3% em dezembro de 1998. A Lei nº 10833, de 29/12/2003, estendeu à Cofins as mesmas regras aplicadas ao PIS, que prevêem a cobrança não cumulativa para alguns setores com a alíquota de 7,6%.
4. 1983 - Resolução nº 364 do Senado Federal, de 1º/12/1983, aumentou para 12% a alíquota interestadual básica, ganhando três pontos de porcentagem a diferença entre esta e a alíquota aplicada às mesmas operações quando o destino era o Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
7. 1989 – Resolução nº 22 do Senado Federal, de 19/5/89, reduziu para 8% em 1989 e para 7% a partir de 1990 a alíquota aplicada às operações interestaduais destinadas às regiões menos desenvolvidas, norma ainda em vigor.
8. 1993 – Emenda Constitucional nº 3, de 17/3/93, cria o IPMF, com alíquota máxima de 0,25% e vigência até dezembro de 1994. Reeditada em 1996, garante a alíquota máxima de 0,25% e

prazo de vigência de dois anos, e, novamente em 1999, alíquota de 0,38% (primeiro ano) e 0,3% (dois anos subsequentes). Alíquota elevada novamente para 0,38% a partir de março 2001 pela Emenda Constitucional nº 31, de 14/12/00. A Emenda Constitucional 42, de 2003, prorrogou até 2007 a vigência da CPMF.

Em que pesem as recentes mudanças na legislação tributária federal, que visam eliminar a cumulatividade das contribuições sociais que incidem sobre a receita das empresas— Pis e Cofins –, os obstáculos à harmonização tributária no Mercosul não serão facilmente superados. A anacrônica separação dos campos de incidência do imposto estadual sobre mercadorias e do imposto municipal sobre serviços só poderá ser superada no bojo de uma ampla reforma do federalismo fiscal brasileiro, cujo horizonte ainda não é vislumbrado. A convivência de três regimes distintos de tributação do valor agregado: o ICMS, o IPI e a nova Pis/Cofins, aos quais se aplicam regras distintas de cobrança, também demandarão algum tempo para evoluírem na direção de um só IVA partilhado na federação. A limitação ao uso de regimes simplificados para o pagamento de impostos (substituição tributária e monofásicos) depende de um grande esforço de modernização das administrações tributárias. Há ainda a CPMF, cuja eliminação não é viável sem uma profunda revisão nos gastos públicos que viabilize sustentar o ajuste fiscal com um menor coeficiente de carga tributária global.

O tamanho dos obstáculos não significa que é impossível avançar no caminho da harmonização, mas sim que é necessário avaliar onde isso pode ocorrer sem que seja necessário aguardar a oportunidade para uma ampla reforma no federalismo fiscal brasileiro. Para isso, cabe assinalar alguns aspectos pontuais que, se solucionados, trariam ganhos imediatos.

### **2.2.2. O não aproveitamento integral de créditos tributários de ICMS nas exportações**

Em tese, o ICMS adota o princípio do destino no comércio internacional, uma vez que a legislação vigente estipula que o imposto não incide nas exportações. Na prática, entretanto, a questão é diferente, pois nem sempre o crédito acumulado pelos exportadores pode ser inteiramente aproveitado, por motivos que são adiante apontados.

A Lei Complementar nº 87/96, conhecida como Lei Kandir, que regulamentou a cobrança do ICMS em todo o território nacional, buscou avançar na direção das boas práticas internacionais ao introduzir dispositi-

vo (§ 1º do art. 25) que dava aos contribuintes o direito de utilizar saldos credores oriundos de exportações para quitar débitos de outros estabelecimentos de sua propriedade no mesmo estado, além de, na hipótese de ainda haver saldo remanescente, transferi-lo para outros contribuintes após o reconhecimento desse crédito pela autoridade fazendária estadual. No entanto, as alterações posteriormente introduzidas pela Lei Complementar nº102/00 reabriram o espaço para a adoção de procedimentos diferenciados na federação ao eliminar a possibilidade de transferência de saldos credores para outros contribuintes, a menos que os estados adotassem regras próprias a respeito.

Apesar das medidas adotadas por alguns estados para garantir o aproveitamento integral de créditos do ICMS, a acumulação desses créditos, principalmente os decorrentes de exportações, continua sendo um problema que afeta alguns setores da economia, em particular aqueles incluídos em segmentos do agronegócio. O tamanho do problema não é conhecido pois não estão disponíveis estatísticas a respeito. Ademais, mesmo que elas fossem apresentadas não revelariam a real dimensão do problema, pois é possível, como menciona a Associação dos Exportadores Brasileiros- AEB -, que ele seja afetado por um ajustamento das empresas às regras do jogo. Isto é, o planejamento tributário indicaria o limite de participação das exportações nas vendas totais das empresas, acima do qual o não aproveitamento de créditos fiscais acarretaria prejuízos. Se assim for, as regras aplicadas ao ICMS estariam se transformando em uma barreira interna às exportações.

O acúmulo de créditos de ICMS não aproveitados por empresas exportadoras decorre da resistência dos estados a soluções que acarretem perda de receita, do receio a fraudes e de complicações decorrentes do regime aplicado à incidência do ICMS nas operações interestaduais. A acumulação de créditos de impostos sobre o valor agregado, espécie na qual se insere o ICMS, por empresas exportadoras, é uma característica inerente a esse tipo de imposto. Esgotadas as possibilidades de compensação com débitos oriundos de vendas no mercado interno, a prática internacional é efetuar o ressarcimento em dinheiro. No Brasil, as administrações fazendárias se recusam a adotar esta prática, alegando dificuldades operacionais e ignorando o que já há muito tempo se faz no campo do Imposto de Renda.

A particularidade brasileira refere-se à incidência do ICMS nas operações interestaduais. Como a alíquota interestadual é mais baixa do que a interna, o problema é menor para as empresas que adquirem a maior parte dos insumos fora do estado exportador,

mas o crédito que este concede a imposto recolhido em outro estado implica em uma transferência de renda que aumenta a má vontade em adotar medidas para assegurar sua integral restituição. Embora essa transferência não exista quando os insumos são adquiridos internamente, o maior volume de créditos gerado nesse caso também dificulta o seu aproveitamento quando as vendas efetuadas no mercado interno não gerarem débitos suficientes para a compensação.

Na prática, além do ônus suportado pelo produtor, as restrições impostas à utilização de créditos significa o não aproveitamento integral do potencial exportador das empresas brasileiras. Segundo a AEB, a perspectiva de prejuízos decorrentes do acúmulo de créditos não aproveitados limita as exportações a não mais do que 40% das vendas totais. Esse número decorre de um cálculo simples: se uma empresa vende 60% de sua produção e adquire a totalidade de seus insumos dentro do mesmo estado, seus créditos de ICMS igualariam os débitos e ela não teria saldo de imposto a recolher (supondo que os insumos tributados representam 60% das vendas totais). O nível de exportações em que débitos e créditos se igualam aumenta quando a empresa adquire insumos em outro estado e diminui quando ela vende para outros estados. Dentro de uma mesma região, o limite exportável aumenta para 60% se todos os insumos vêm de fora do estado e cai para 10% se todas as vendas são feitas para fora do estado. Qualquer que seja a combinação, as travas à exportação impostas por esse fato são bastante significativas<sup>8</sup>.

Não é só o volume exportado que é afetado. A qualidade das exportações também sofre os efeitos das distorções derivadas da sistemática de cobrança do ICMS. Um exemplo importante a respeito é propiciado pela soja. Como a fronteira da atividade agrícola deslocou-se para o Centro Oeste e a maior parte das atividades de processamento e de exportação localiza-se no Sul/Sudeste, a exportação do grão é desonerada do imposto, mas a exportação do óleo não. O grão adquirido no Centro Oeste para processamento no Sul e posterior exportação carrega os créditos referentes ao imposto cobrado na saída dos estados produtores para a indústria, os quais, não sendo aproveitados

<sup>8</sup> Para uma produção igual a 100, débitos e créditos tributários se igualariam quanto vendas domésticas e insumos locais forem iguais a 60. Se os insumos vierem de fora do estado, os créditos diminuem (alíquota de 12%) e as exportações poderiam subir para 60% da produção sem gerar créditos acumulados (as vendas domésticas gerariam um débito de 7,2 resultado da alíquota de 18% sobre 40, igual ao crédito de 12% sobre insumos no valor de 60). Se todas as vendas domésticas vão para fora do estado e os insumos são locais, as exportações teriam que se limitar a 10 para igualar débitos e créditos (o débito de 12% sobre 90 seria igual ao crédito de 18% sobre 60).

posteriormente, oneram o preço do óleo exportado. Dada a dificuldade de identificar a parcela do grão adquirido que será utilizada para produzir o óleo exportado, os estados introduzem regimes especiais e procedimentos burocráticos que provocam novas distorções<sup>9</sup>.

A diferença de alíquotas nas operações interestaduais de compra e venda de mercadorias é, ao mesmo tempo, causa do problema apontado e dificuldade para a sua solução. Face ao incentivo que a diferença entre a alíquota aplicada às operações internas e interestaduais concede ao registro fraudulento de compras e vendas ficticiamente realizadas fora do estado, o medo de que alguns contribuintes se beneficiem indevidamente de créditos frios e de débitos artificialmente reduzidos cria forte resistência à adoção de medidas necessárias para desonerar as exportações. É claro que a possibilidade de créditos frios também existe para insumos adquiridos dentro do estado, mas a fiscalização é mais fácil de ser exercida nesse caso.

A solução definitiva para o problema em tela está na adoção do princípio do destino para o ICMS nas vendas interestaduais, há muito tempo defendida mas que continua na dependência de uma ampla reforma tributária. Na ausência dessa reforma, duas possibilidades se apresentam. Uma consiste em suspender a cobrança do imposto nas saídas interestaduais de mercadorias destinadas a serem objeto de industrialização e posterior exportação. Outra, volta-se para a instituição de mecanismos que viabilizem o aproveitamento dos créditos sem gerar conflitos de interesse na federação.

A proposta de suspensão do imposto nas saídas interestaduais nas condições acima mencionadas não é nova. Há muito que entidades representativas de empresas processadoras de produtos primários reivindicam esse tratamento, utilizando como referência o regime de "draw back" aplicado a operações internacionais. Embora tenha fundamento, essa proposta esbarra em resistências dos estados produtores de matéria prima, que perderiam parcela importante de sua receita tributária e poderiam enfrentar dificuldades para atender às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A segunda alternativa contemplada busca conciliar os interesses de estados produtores de matéria-prima e dos que concentram a produção industrial. Ela parte do princípio de que a desoneração das exportações deve ser vista como uma questão de interesse comum, não devendo ser obstada por uma perspectiva imediata de seus impactos fiscais. Da ótica dos estados onde se concentra a atividade agrícola, a vantagem que os produtores hoje desfrutam na exportação de grãos torna a economia estadual mais vulnerável a flutuações do mercado internacional, ao mesmo tempo que

a incidência do imposto nas saídas interestaduais resulta em menores ganhos para o produtor, cujos preços são afetados pelo repasse – parcial ou integral – do ônus tributário que aumenta o custo da transformação industrial. Assim, quando a conjuntura internacional é favorável, a receita do estado não se beneficia do aumento das exportações e, quando ela é adversa, o excesso de oferta no mercado interno deprime os preços agrícolas e afeta negativamente a arrecadação. No médio e longo prazos, portanto, a economia e a receita pública são prejudicadas.

Na perspectiva dos estados onde se localiza a atividade industrial, a situação vigente também não contribui para o fortalecimento de sua economia. O não reconhecimento dos créditos referente a imposto cobrado em outro estado sobre a matéria-prima utilizada no processamento pode induzir o deslocamento das plantas industriais para perto da fronteira agrícola, o que, se for decorrente apenas do incentivo tributário, gera ineficiência e traz prejuízo para a economia estadual.

A conciliação de interesses dos estados envolvidos, parte, portanto, do pressuposto de que o aproveitamento integral dos créditos tributários resultantes de operações de exportação pode trazer benefícios para ambos. Eliminada a vantagem à exportação do grão, o preço no mercado interno poderia se beneficiar dos ganhos decorrentes da agregação de valor às exportações, com vantagens para ambos os estados que abrigam a cadeia produtiva do produto exportado. Como o aumento da exportação é condição indispensável à obtenção de taxas mais elevadas de crescimento da economia nacional, os estados também se beneficiariam do aumento na receita tributária derivada do maior dinamismo econômico e do crescimento das receitas oriundas dos fundos constituídos por parcela dos tributos federais.

As dificuldades de implementação de mecanismos capazes de superar as resistências ao entendimento em torno de uma solução para o problema em questão são de duas ordens. A primeira refere-se à natural resistência dos estados em aceitar soluções que acarretem perda de receita no curto prazo, ainda que elas possam via a ser compensadas no médio e longo prazos. A segunda diz respeito a preocupações com a pouca confiabilidade nos mecanismos de controle e o conseqüente receio quanto

<sup>9</sup> Estimativas indicam que os créditos de ICMS acumulados na exportação de óleo de soja podem chegar a 25% da receita bruta da empresa. (Rezende, 2003)

à capacidade de serem evitadas fraudes que trariam prejuízos para as fazendas estaduais sem benefícios para as respectivas economias.

Em tese, o problema estaria superado com a aprovação da Emenda Constitucional nº 42, de dezembro de 2003, que constitucionalizou a não incidência do ICMS nas exportações, mas o assunto ainda depende da regulamentação do fundo de compensação que deverá ressarcir os estados em razão desse dispositivo. A emenda constitucional determinou a criação do fundo mas remeteu à uma lei complementar a tarefa de definir a composição e montante desse fundo, bem como os critérios a serem aplicados ao rateio dos recursos entre os estados. A edição dessa lei ainda carece do encerramento de uma complicada negociação em face da óbvia dificuldade para alcançar uma solução que agrade a todos.

Na compensação aos estados pela não incidência do ICMS nas exportações há duas questões importantes a serem consideradas. Uma refere-se ao tamanho do fundo e sua repartição. Como definir “ex-ante” um montante que assegure o integral ressarcimento a todos os estados dos valores que eles deixam de arrecadar em face da desoneração das exportações. Outra refere-se ao ajustamento do fundo às variações no total exportado e na contribuição de cada estado para as exportações nacionais. A alternativa seria a União assumir “ex-post” a responsabilidade pela cobertura dos valores apresentados pelos estados, mas isso teria o inconveniente de representar uma conta em aberto para o governo federal.

### **2.2.3. Imperfeições na tributação do valor agregado (crédito físico e manutenção de regimes distintos para serviços e mercadorias).**

A prática brasileira de adoção do crédito físico para fins de apuração do imposto devido, adotada no ICMS, no IPI e reiterada nas normas que regulam a nova Pis/Cofins, é outro aspecto que merece atenção. No jargão tributário, isso significa que todas as aquisições efetuadas pelas empresas que não sejam incorporadas ao produto, como, por exemplo, os equipamentos e os materiais de escritório, bem como despesas de comercialização, não geram crédito do imposto para fins de apuração do montante a ser recolhido pelo contribuinte ao fisco. Tal restrição significa que a desoneração das exportações é imperfeita, além de acarretar um substancial incremento do custo das obrigações acessórias para os contribuintes e do custo administrativo para o fisco. A tentativa de corrigir esse problema por ocasião da Lei Kandir, acima mencionada, foi abortada pelos estados

por meio de modificações posteriores nesta lei por motivos relacionados a expectativas de perdas para a arrecadação.

Problema semelhante resulta da dilação do prazo de aproveitamento dos créditos referentes à aquisição de bens incorporados ao ativo fixo das empresas. De novo, a reação dos estados à tentativa de transformação do ICMS em um IVA-Consumo, mediante de terminação de concessão de crédito imediato e integral do imposto incidente sobre máquinas e equipamentos, objeto também da citada lei, levou a uma situação intermediária, na qual os créditos em questão podem ser aproveitados à razão de um quarenta e oito avos a cada mês, o que, para investimentos de grande vulto transforma-se em um ônus financeiro significativo<sup>10</sup>.

Outra imperfeição importante é a separação dos campos de incidência de mercadorias e serviços, anteriormente mencionada. Quando essa decisão foi adotada, há quase quarenta anos, a menor importância dos serviços na economia brasileira não acarretava maiores danos ao setor produtivo. A preservação dessa situação, hoje em dia, não mais se justifica. Nos setores mais modernos da estrutura produtiva, os serviços respondem por uma parcela expressiva dos custos de produção e a impossibilidade de deduzir o imposto pago na prestação de serviços utilizados na produção e comercialização de mercadorias introduz um forte componente de cumulatividade na tributação, impedindo que as exportações do Brasil para outros países sejam plenamente desoneradas de impostos.

De outra parte, a incidência do imposto municipal sobre serviços nas importações, objeto de recente lei (Lei Complementar 116, de 31/07/03) que ampliou a lista dos serviços sujeitos ao ISS, também não concorre para o ajuste na fronteira. O ISS não incide nas exportações de serviços, mas os demais impostos incluídos nos equipamentos, na energia, nas telecomunicações, nos combustíveis e outros materiais essenciais à produção dos serviços e que oneram seus preços não podem ser deduzidos. Na importação, a incidência do ICMS deveria assegurar a igualdade de tratamento com o serviço produzido no país, mas a possibilidade de os municípios adotarem regras distintas faz com que a isonomia dificilmente seja alcançada. Convém assinalar que a Lei Complementar do ISS fixa as regras gerais, mas cabe à lei municipal definir como e em que condições o tributo será aplicado.

A solução definitiva para este problema está na incorporação dos serviços ao ICMS, de forma a

<sup>10</sup> Essa mesma regra foi recentemente adotada para a COFINS

juntos comporem um real IVA sub-nacional, mas uma mudança dessa envergadura só é viável, como mencionado, no bojo de uma ampla reforma do federalismo fiscal brasileiro. Uma solução provisória poderia contemplar a possibilidade de o imposto cobrado pelos municípios gerar crédito para fins de apuração do ICMS devido ao estado, o que demandaria uma análise detalhada de suas implicações do ponto de vista do rearranjo das alíquotas estaduais e da repartição setorial da carga tributária desse imposto. Do ponto de vista da harmonização tributária, todavia, essa opção traria uma substancial vantagem.

Com respeito aos tributos federais que adotam a sistemática do valor agregado, os problemas que interferem no ajuste de tributação na fronteira são o caráter parcial do IPI e a diversidade de regimes aplicados à nova contribuição para o Pis/ Cofins.

No tocante ao IPI, os problemas são de menor monta. De um lado, a limitação da cobrança ao estágio da produção industrial faz com que os tributos incidentes no transporte das mercadorias até as fronteiras e em outras despesas de comercialização não possam ser recuperados na saída do país. De outro, a não concessão de créditos a produtos que não são consumidos no processo de industrialização, inclusive bens integrantes do ativo fixo das empresas, também embute uma parcela de custo tributário nas vendas externas.

No caso da Pis/Cofins, a nova legislação abre uma perspectiva inexistente até então para eliminar as distorções tributárias no comércio intra-bloco, mas há questões a serem examinadas para que futuros aperfeiçoamentos viabilizem a completa harmonização tributária nas trocas de mercadorias e serviços no Mercosul. A adoção do crédito físico e a não concessão imediata e integral do crédito relativo à aquisição de bens incorporados ao ativo fixo das empresas acarreta, a exemplo do mencionado para o caso do ICMS, um ônus que impede a plena desoneração das importações. Do lado das importações, a não concessão de crédito tributário para compras realizadas de empresas excluídas do regime geral da não cumulatividade – as pequenas e micro empresas enquadradas no Simples e aquelas que recolhem o Imposto de Renda pela regra do lucro presumido – concede uma vantagem ao produto ou ao serviço importado, que gera crédito nas etapas posteriores de produção.

Há ainda o caso das contribuições sobre a mão-de-obra, que no caso brasileiro são muito mais volumosas do que as praticadas por nossos vizinhos<sup>11</sup>. Somadas, a contribuição previdenciária e as demais incidências diretas sobre a folha de pagamento representam 36% do salário na indústria recebido pelo trabalhador bra-

sileiro<sup>12</sup>. Em que pese a hipótese mais usual de repasse do ônus dessa contribuição para os preços das mercadorias e serviços, é impossível ajustar na fronteira as diferenças de carga tributária sobre os salários. Isso afeta tanto as exportações, que carregam o peso dessas contribuições, quanto as importações, que se beneficiam de menores níveis de taxação da mão-de-obra nos demais sócios do Mercosul. Cabe observar a este respeito, que a Emenda Constitucional 42, de 2003, que trata da Reforma Tributária, também voltou-se para esse problema, ao estipular que parte das contribuições previdenciárias poderá repousar também sobre o valor agregado na produção.

### 2.2.3. Adoção de procedimentos simplificados de arrecadação

Outro fator que dificulta o ajuste tributário no comércio fronteiriço de mercadorias e serviços é a adoção generalizada pelas administrações tributárias brasileiras de procedimentos simplificados para a cobrança dos tributos de sua competência. A substituição tributária predomina no ICMS, pequenas e micro empresas substituem tributos federais por uma única incidência sobre o faturamento, parte significativa de empresas, principalmente as prestadoras de serviços, recolhe o Imposto de Renda com base no lucro presumido (uma porcentagem de sua receita<sup>13</sup>). Ao mesmo tempo em que regimes simplificados de cobrança facilitam a vida dos administradores e reduzem as obrigações acessórias dos contribuintes, eles não permitem desonerar integralmente as exportações das empresas que deles se beneficiam e nem aplicar um mesmo tratamento tributário a produtos idênticos aos que elas produzem oriundos de países vizinhos.

A proliferação de regimes simplificados de arrecadação ocorreu à sombra de um novo “princípio” tributário, o da comodidade, pelo qual o melhor imposto é o mais fácil de arrecadar. Por ele, o sistema tributário pode ser revestido de uma capa aparentemente

<sup>11</sup> Na Argentina, em 2001, a tributação sobre salários representava 17,2% da receita tributária global (Governo Federal, Províncias, Municípios e Seguridade Social). No Brasil, a mesma porcentagem era de 31,4% para uma arrecadação muito maior em termos absolutos, enquanto a média para o Mercosul era de 23%. González Cano, 2001.

<sup>12</sup> Pastore, 1997

<sup>13</sup> Na substituição tributária o imposto é recolhido em etapas anteriores da cadeia produtiva (na indústria ou no comércio atacadista), arbitrando-se uma margem sob a qual incide o imposto devido pelas etapas posteriores de comercialização.

moderna, mas estabelecem-se regras de cobrança que o desvirtuam, em prejuízo da competitividade da economia e da proteção do contribuinte.

Uma das principais manifestações da comodidade tributária é a escolha de uma seleta categoria de produtos e serviços de alto valor, produção concentrada e fácil arrecadação, aos quais qual aplica-se um tributo monofásico ou adota-se a substituição tributária para as operações posteriores à etapa de industrialização. Nesses casos, a cumulatividade dependerá do arbítrio das margens de comercialização e do alcance dessa opção. Se ela abranger insumos importantes para o processo produtivo, a cumulatividade pode ser significativa e onerar as exportações.

A encarnação definitiva do princípio da comodidade se dá mediante a entronização da contribuição sobre a movimentação financeira – o imposto do cheque. É desnecessário repetir aqui os inúmeros argumentos já apresentados contra a instituição deste tributo. Para alguns seus defeitos são superados pela vantagem que apresenta sob o ponto de vista de compensar os efeitos da evasão.

Nesse caso ela poderia ser mantida com uma alíquota reduzida sendo adicionalmente permitido que o montante pago a esse título fosse deduzido do Imposto de Renda. Mesmo assim, cabe acrescentar que nem todos poderiam se beneficiar de uma regra que permitisse essa dedução, pois a grande massa de trabalhadores que não é contribuinte do imposto de renda e não tem emprego regular estaria excluída desta possibilidade e suportaria, portanto, um aumento de carga tributária incompatível com sua já precária condição financeira. É possível que pequenas e micro empresas também encontrem dificuldade para fazer uma compensação integral, tendo em vista as exigências que vierem a ser estabelecidas para a sua efetivação. Assim, além dos inconvenientes econômicos, a perenidade da CMF agrava as distorções do sistema tributário brasileiro.

### 2.3. A concessão de Incentivos ao Investimento

Outra dimensão relevante das preocupações com a harmonização tributária tem a ver com o impacto da tributação nas decisões de localização de investimentos em uma área de livre comércio ou em uma união aduaneira. A esse respeito, há duas situações a considerar. Uma refere-se a vantagens percebidas no âmbito da tributação da renda empresarial. Outra trata de renúncias fiscais que aliviam a carga tributária imposta a mercadorias e serviços.

Diferenças na tributação do capital podem se manifestar por meio de alíquotas menores para o im-

posto que incide sobre o lucro das empresas ou por regras que reduzam a base de incidência do imposto (como a depreciação acelerada dos investimentos, por exemplo). Nesse caso, e à diferença do que se propõe para a tributação de mercadorias e serviços, a plena harmonização requer a progressiva uniformização das regras aplicadas nos países do bloco, o que torna mais difícil promovê-la. Convém assinalar que o assunto vem sendo discutido há tempo na União Européia e tornar-se-á mais agudo, agora, com a entrada de novos sócios<sup>14</sup>. No Mercosul, segundo Villela e Barreix (2003), as alíquotas aplicadas à tributação da renda empresarial não diferem significativamente, situando-se na faixa de 30% a 35%. Nesse caso, a questão desloca-se para a concessão de vantagens que reduzem o imposto para atrair investimentos em função de objetivos de promoção do desenvolvimento regional ou setorial<sup>15</sup>.

A atração de investimentos por meio de vantagens tributárias à produção de mercadorias e serviços também tem sido utilizada em vários países com os mesmos objetivos mencionados. No Brasil, o imposto federal sobre a produção industrial – o IPI- inclui-se neste caso, mas a redução recente da importância desse imposto no sistema tributário brasileiro faz com que essa questão torne-se menos relevante no contexto do debate sobre o impacto de políticas tributárias domésticas sobre decisões de localização de investimentos no Mercosul<sup>16</sup>. O foco deste debate dirige-se, hoje, para os benefícios concedidos pelos estados brasileiros no âmbito do ICMS.

A disputa entre os estados brasileiros por atração de investimentos tornou-se mais acirrada à medida que a ação do governo federal com o objetivo de evitar o agravamento da concentração regional da renda e da produção foi sendo progressivamente enfraquecida. Na ausência de uma política regional comandada pela

<sup>14</sup> “Alemanha pressiona novos países da EU a elevar o imposto” *Jornal Valor Econômico*, 2 e 3 de maio de 2004. A matéria assinala as diferenças de alíquotas do imposto de renda das empresas entre atuais e novos sócios do bloco: média atual da EU de 41,5% e média de 32,2% para os novos membros.

<sup>15</sup> A redução de até 75% do Imposto de Renda no Brasil é concedida a projetos de investimento prioritários para o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, aprovados a partir de 2000, com vigência até 2013. Também gozam de benefícios do Imposto de Renda – dedução de até 4% do imposto devido -, as empresas que optarem por aplicar recursos próprios em projetos de P&D voltados para a melhoria de atividades industriais e agroindustriais.

<sup>16</sup> Atualmente, a redução do IPI é importante para os projetos que se localizam na Zona Franca de Manaus (isenção) e para empreendimentos de informática localizados em outras regiões do país (redução de 75%).

União, os estados buscaram atuar por conta própria, concedendo vantagens a empresas que optassem por localizar novos empreendimentos industriais em seus territórios, deflagrando um movimento que ficou conhecido como uma autêntica guerra fiscal.

A ação dos estados ganhou força com a ampliação do campo de incidência do tributo estadual, que incorporou combustíveis, energia e telecomunicações à base do ICMS, e com a autonomia legislativa contempladas na Constituição de 1988, mas só assumiu uma postura mais agressiva a partir de 1994, com a estabilidade monetária pós Plano Real e as reformas econômicas que abriram espaço à retomada do investimento direto estrangeiro. O renovado interesse do investidor estrangeiro no Brasil deflagrou uma acirrada competição entre os estados pela atração desses investimentos, em particular aqueles voltados para a expansão do setor automotivo.

A principal arma da guerra fiscal é o regime misto de origem e destino aplicado às operações interestaduais, que permite que um estado transfira parte da conta dos benefícios concedidos para outros estados, principalmente o Estado de São Paulo, principal mercado consumidor do país. Na versão original, um determinado estado atrai uma indústria mediante uma operação triangular, na qual o ICMS devido é recolhido a um fundo contábil e imediatamente devolvido ao beneficiário sob a forma de financiamento a prazos longos e condições favorecidas. O benefício para a empresa é substancialmente acrescido quando a maior parte da sua produção destina-se a estados vizinhos, pois nesse caso ela não só goza de uma virtual isenção no estado de origem, como ainda se beneficia do crédito fiscal a que tem direito no estado de destino, o qual, em consequência arca com a maior parte da conta referente ao benefício fiscal concedido.

A escalada da guerra fiscal com a retomada do investimento estrangeiro adicionou novos ingredientes ao modelo tradicional. Os novos investidores demandaram regras estáveis, menos vulneráveis a mudanças na política estadual. As novas regras passaram, então, a ser objeto de contratos bilaterais que agregaram novos ingredientes ao cardápio original. Dentre esses novos ingredientes destacam-se a participação direta de alguns estados nos projetos de investimento, mediante oferta de infra-estrutura, doação de terrenos, aportes de capital (crédito subsidiado para capital fixo e de giro e participação acionária) e isenção de impostos municipais, além de garantias explícitas para os benefícios concedidos<sup>17</sup>.

A desaceleração do consumo interno, o esgotamento dos programas estaduais de privatização (que

sustentavam o aporte direto de recursos estaduais aos projetos) e as novas restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente com a queda dos investimentos externos, contribuíram para interromper a escalada da guerra fiscal, que passa agora por um período de calmaria. Aprovada a uniformização da legislação do ICMS, que está sendo apreciada na Câmara dos Deputados, ela perderá parte de sua eficácia, mas não será de todo eliminada. Voltaremos a essa questão adiante.

### 3. PRINCIPAIS DIFICULDADES À HARMONIZAÇÃO SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA

#### 3.1. Sustentação do Ajuste Fiscal e Recuperação da Capacidade de Ação do Estado

Ainda que a consolidação da estabilidade macroeconômica abra espaço para futuras reduções nas metas de geração de superávit primário, a necessidade de recuperação do investimento público e de ampliação do gasto social impõem restrições severas a uma substancial queda da carga tributária global. Após décadas de aperto orçamentário, os investimentos comandados diretamente pelo setor público reduziram-se a quase nada, com conseqüências graves para alguns segmentos da infra-estrutura, em especial o transporte e o saneamento. Também afetados foram os gastos sociais não amparados em direitos individuais inscritos na Constituição ou em leis específicas, com graves prejuízos para a qualidade dos serviços oferecidos à população e para o objetivo de redução das causas de agravamento da exclusão social<sup>18</sup>.

Não é realista, portanto, prever uma queda significativa da carga tributária brasileira no horizonte dos próximos anos. Assim, o foco das preocupações com a harmonização tributária deve estar voltado para a melhoria de sua qualidade e não para o seu tamanho. Esta, todavia, esbarra em dificuldades decorrentes da natureza do federalismo fiscal brasileiro e das distorções

<sup>17</sup> Para maiores detalhes, ver Prado e Cavalcanti (2000).

<sup>18</sup> No triênio 2000-2002, os investimentos efetivamente realizados pelo governo federal representaram apenas de 1,5% a 2% de sua receita total. Os gastos com programas assistenciais e outras despesas correntes e de capital (onde se incluem a educação e os programas urbanos) caíram de 51% da despesa não financeira da União em 1987 para 23% em 2001. Rezende e Cunha(2003).

que foram se acumulando ao longo do tempo na repartição das receitas tributárias na federação.

### 3.2. Harmonização Interna e Federalismo Fiscal

Uma das principais dificuldades à harmonização tributária no Mercosul é a ausência de harmonia tributária na federação brasileira. Para esta situação concorrem as elavadas disparidades regionais e a forte tradição municipalista do país. As desigualdades regionais explicam o conflito de interesses entre os estados mais desenvolvidos, que demandam maior autonomia tributária e aqueles de menor desenvolvimento, que pressionam por aumento em transferências compensatórias administradas pelo governo federal. A tradição municipalista está refletida no caráter singular assumido pela federação brasileira após a promulgação da Constituição de 1988. Nela os municípios foram reconhecidos como membros da federação, em pé de igualdade com os estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo, o que lhes garante um largo campo de competência impositiva e um crescente relacionamento direto com o governo federal.

Os principais aspectos a serem considerados a respeito das dificuldades que o federalismo fiscal brasileiro impõe à harmonização tributária doméstica e internacional, são os seguintes:

- a) o regime misto origem/destino aplicado à cobrança do principal imposto estadual – o ICMS – nas operações interestaduais;
- b) a atribuição de competências tributárias distintas para mercadorias (estados) e serviços (municípios);
- c) a superposição de regimes tributários distintos para a tributação do consumo;
- d) os desequilíbrios na repartição de recursos e a exacerbação desses desequilíbrios em face da multiplicidade de transferências.

A adoção do regime misto de origem e destino no principal imposto estadual, logo após a instituição desse imposto em 1965<sup>19</sup>, resultou de uma forte reação dos estados não industrializados à transferência de renda que faziam para os estados industrializados em decorrência da cobrança integral do imposto na origem. A solução encontrada – reduzir a alíquota incidente na origem e cobrar a diferença no destino - pretendia não só corrigir o problema apontado como também evitar o risco de sonegação embutido na transição para um regime puro de destino. O efeito das diferenças

regionais sobre essas alíquotas se manifesta sob a forma de alíquotas menores (7%) nas vendas de estados do Sul/Sudeste para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste e alíquotas maiores (12%) nas operações com sentido inverso. Dessa forma, os estados menos desenvolvidos ficariam com uma parcela maior do imposto sobre os bens consumidos nesses estados, o oposto ocorrendo com os bens produzidos nos estados mais pobres e consumidos nos estados mais ricos.

Em que pese a lógica regional do método adotado, ele é um dos principais responsáveis pelas diferenças de carga tributária suportada por um mesmo produto em distintas partes do território nacional, além de abrir espaço à sonegação. Conforme mencionado anteriormente, a diferença de alíquotas aplicadas ao comércio interestadual também explica a dificuldade para desonerar integralmente as exportações.

Curiosamente, o que era uma medida para reduzir o conflito de interesses entre estados industrializados e não industrializados transformou-se, recentemente, em uma nova e poderosa fonte de conflitos. Com o prolongamento da crise econômica e o virtual esgotamento das políticas regionais implementadas pelo governo federal a partir da década dos oitenta, vários estados apoiaram-se no diferencial de alíquotas interestaduais do ICMS para praticarem, como vimos, uma agressiva política de atração de investimentos. Na ausência de uma nova proposta de política de desenvolvimento regional comandada pelo governo federal, a resistência a mudanças que limitem a capacidade de os estados sustentarem políticas de atração de novos investimentos, bem como garantirem os benefícios já concedidos, tem sido uma das principais dificuldades enfrentadas no debate recente sobre a nova reforma do sistema tributário brasileiro.

A preservação dos serviços como um campo tributário distinto daquele compreendido pelas mercadorias é outro fator que dificulta qualquer proposta de harmonização tributária em escala internacional. Se à época em que essa decisão foi adotada (1967) ela não trazia grandes problemas do ponto de vista da eficiência tributária, embora já fosse anacrônica, hoje em dia ela é fonte de grandes distorções. Cada vez mais a fronteira entre mercadorias e serviços torna-se difícil de visualizar em importantes setores da economia e tende a agravar-se com o avanço da tecnologia da informação em setores tradicionais. Não obstante, a resistência dos municípios à perda

<sup>19</sup> A proposta original era cobrar o imposto na origem para evitar diferenças de tratamento e coibir a sonegação.

de autonomia tributária decorrente de propostas de integração dos serviços à base de incidência do ICMS tem se mostrado uma barreira intransponível.

Embora apenas uma pequena parcela dos municípios brasileiros explore razoavelmente essa base tributária (cerca de 80% do ISS arrecadado em todo o Brasil provém de 25 regiões metropolitanas que congregam 380 municípios<sup>20</sup>), o caráter simbólico da perda de autonomia tem um peso considerável na mobilização das lideranças municipais em defesa da preservação da situação vigente. A percepção de que uma proposta de integração dos serviços ao ICMS encontrará forte resistência no Congresso Nacional explica a não inclusão dessa proposta no projeto de Reforma Tributária que está agora sendo reapreciado na Câmara dos Deputados. Uma alteração dessa envergadura só poderá tornar-se viável no bojo de uma proposta mais abrangente de mudança no modelo do federalismo fiscal brasileiro, coisa que até agora tem sido encarada como um tabu.

A harmonização da tributação sub-nacional sobre a produção e consumo de mercadorias e serviços sofre também a influência das modificações que estão sendo processadas no plano dos tributos federais. Nesse particular, as recentes mudanças nas regras aplicadas às contribuições sociais (Pis/Cofins), a serem analisadas em maior detalhe adiante, embora sejam indispensáveis para a modernização do sistema tributário, poderão gerar novos conflitos federativos que até então permaneciam latentes.

Com a transformação das contribuições para o Pis/Cofins em um tributo sobre o valor adicionado, dois desdobramentos são previsíveis: o esvaziamento do IPI, que já vem perdendo espaço na composição da receita federal<sup>21</sup> e a disputa por ocupação de um mesmo espaço tributário entre os estados e o governo federal. O esvaziamento do IPI afeta muitos estados e a grande maioria dos municípios brasileiros, que dependem da participação constitucional na receita desse imposto para sustentarem os seus orçamentos. A disputa por um mesmo espaço tributário – o valor adicionado pelas empresas – se tornará mais visível a partir da implementação da unificação da legislação aplicável ao ICMS em todo o território nacional como previsto na Emenda Constitucional que está sendo apreciada na Câmara dos Deputados.

O esvaziamento do IPI agrega nova dificuldade à aceitação pelos municípios de propostas que lhe retirem a competência para tributar os serviços na ausência de revisão nas bases das transferências constitucionais. Quanto à harmonização do ICMS e dos correspondentes tributos federais, há uma questão inicial a considerar. Enquanto o ICMS incide sobre o produto,

o Pis/Cofins incide sobre a receita das empresas, o que torna impossível aferir o total da carga tributária suportada por um mesmo produto no caso de empresas que têm uma produção diversificada. Nesse caso, o ajuste tributário na fronteira será imperfeito, pois os produtos brasileiros dessas empresas não terão necessariamente a mesma carga tributária suportada pelos equivalentes argentinos naquele mercado, o mesmo ocorrendo com os produtos argentinos no mercado brasileiro.

A disputa entre estados e União por ocupação de um mesmo espaço tributário levanta outra questão interessante: a possibilidade de que recrudescam os conflitos de interesses entre os estados que dispõem de uma mais sólida base econômica – que se beneficiam de uma ampliação na sua capacidade de arrecadar – e os estados de uma economia menos desenvolvida, que podem preferir uma maior expansão da arrecadação federal, desde que isso se traduza em um correspondente incremento nas transferências intergovernamentais e no aumento dos gastos diretos do governo federal nas regiões menos desenvolvidas.

O equacionamento dos conflitos federativos depende de uma clara percepção dos desequilíbrios que marcam o federalismo fiscal brasileiro e da absoluta ausência de qualquer justificativa para as disparidades encontradas. Essas foram se acumulando ao longo do tempo, à medida que os mecanismos de repasses de recursos fiscais na federação foram se multiplicando, em resposta a demandas por compensação financeira, cada um deles operando segundo uma lógica própria. Todavia, e não obstante, as evidências empíricas disponíveis, as disparidades regionais e a tradição municipalista ainda comandam o debate sobre o rumo das mudanças e dificultam o avanço do entendimento em torno de um novo modelo para o federalismo fiscal brasileiro<sup>22</sup>.

### 3.3. A Concentração da Carga Tributária

O predomínio da tendência à simplificação dos procedimentos para a arrecadação tributária fez com que a carga tributária sobre o consumo de mercadoria e serviços se concentrasse em um número cada vez mais reduzido de produtos. Na média, cerca de quarenta por cento da arrecadação do ICMS em todo o Brasil provém

<sup>20</sup> Para detalhes ver Rezende e Garson, 2004.

<sup>21</sup> A participação do IPI na receita tributária federal, que estava na casa dos 20% na segunda metade dos anos noventa, caiu para 8% em 2002.

<sup>22</sup> Para uma análise desses desequilíbrios ver Rezende e Oliveira (2003).

de apenas três produtos e serviços: combustíveis, energia elétrica e telecomunicações. Outros 10% originam-se do ICMS pago por fumo, bebidas e veículos automotores. Todo o resto responde pela outra metade do volume arrecadado<sup>23</sup>.

No plano federal, cerca de um terço da arrecadação do IPI provém do imposto pago pelos produtores de fumo, bebidas e veículos automotivos. Informações recentes sobre a composição setorial da arrecadação do Pis/Cofins, após a implementação das regras de não cumulatividade nesses tributos, indicam que apenas seis atividades respondem pela metade do total arrecadado<sup>24</sup>. Por seu turno, a arrecadação do imposto municipal sobre serviços nas principais capitais estaduais concentra-se, como vimos, em vinte e cinco regiões metropolitanas.

No caso dos bens de consumo final, como fumo, bebidas e veículos, a concentração não compromete a desoneração das exportações (resolvido o problema da acumulação de créditos estaduais). Já o peso suportado por insumos importantes para a produção em geral – caso dos combustíveis, da energia e das comunicações – cria dificuldades nos dois sentidos. Setores altamente intensivos em energia elétrica, como o alumínio, por exemplo, acumulam créditos de ICMS na exportação e não conseguem o pleno ressarcimento. Todo o setor de prestação de serviços que utiliza combustíveis, energia e serviços de comunicação não tem como eliminar esse ônus na exportação, ao passo que o serviço importado pode se beneficiar de uma carga menor sobre esses insumos nos países de origem. Na regra adotada para a não cumulatividade do Pis/Cofins, o setor de serviços também terá problemas no comércio fronteiriço em virtude de as empresas do setor estarem, na sua grande maioria, enquadradas no regime do lucro presumido para fins de apuração do Imposto de Renda.

### 34. Ausência de Cooperação Administrativa

Uma das facetas inexplicáveis da tributação n Brasil é a inexistência de um regime integrado de administração tributária na federação. O mesmo contribuinte é objeto de várias inscrições fiscais e tem que lidar com normas distintas que aumentam o custo das obrigações acessórias assim como o custo da própria administração fiscal. Embora o custo das obrigações acessórias não entre no cômputo da carga tributária que onera os produtos brasileiros, ele representa um ônus indireto que afeta tanto a competição no mercado externo quanto no doméstico.

A diversidade de normas e de instâncias a que se submetem os contribuintes também agrava seus custos

em face do aumento do contencioso fiscal e da demora em solucionar os inevitáveis litígios.

## 4. AVANÇOS E CONFLITOS

### 4.1. Mudanças em Curso

As mudanças contempladas na emenda constitucional da reforma tributária e as alterações recentes na legislação federal que regula a cobrança das contribuições sociais concorrem positivamente para o processo de harmonização da tributação sobre mercadorias e serviços no Mercosul. A emenda constitucional já sancionada (EC 42, de dezembro de 2003) exclui as exportações do campo de incidência do ICMS e introduz dispositivo que contempla a gradual desoneração do IPI federal que incide nos investimentos. O complemento desta emenda, que está sendo apreciado na Câmara dos Deputados, estabelece a uniformização do ICMS, que passaria a ter legislação nacional, regulamento único e alíquotas uniformes em todo o país (cinco faixas de alíquotas para grupos distintos de produtos). Uma vez aprovada, a uniformização do ICMS removerá um dos principais obstáculos à harmonização então existente. O outro obstáculo, a cumulatividade das contribuições sociais cobradas pelo governo federal, também está sendo removido a partir deste ano, com as novas regras aplicáveis à cobrança do Pis/Cofins.

São passos importantes no caminho da harmonização, mas não suficientes para resolver todos os problemas apontados anteriormente. A nova regra constitucional de não incidência do ICMS nas exportações não está isenta de dificuldades operacionais. Para garantir sua efetividade foi redefinido o Fundo de Compensação das Exportações, por meio do qual o governo federal deve ressarcir os estados das perdas de receita decorrentes desta medida. No entanto, além da dificuldade em precisar o montante de recursos necessários para o pleno ressarcimento (os estados reivindicam um volume maior do que o atualmente

<sup>23</sup> Os dados a respeito provém de levantamento realizado pelo Cotepe/Confaz.

<sup>24</sup> Eletricidade, gás e água quente; serviços prestados principalmente a empresas; fabricação de produtos alimentícios e bebidas; fabricação de produtos químicos; comércio por atacado; e intermediários do comércio.

previsto), é impossível estabelecer regras que permitam um ajustamento automático do montante do fundo à dinâmica do comércio exterior. Na hipótese de surgimento de conflitos, dificuldades no aproveitamento de créditos, principalmente quando oriundos de operações interestaduais, poderão continuar impondo ônus não desprezíveis às exportações.

A desoneração dos investimentos também irá exigir novos avanços. A EC 42/03 aborda exclusivamente a questão do IPI que já não é o principal tributo que onera os bens de capital. A diluição do crédito do ICMS sobre esses bens (e a reprodução dessa regra no Pis/Cofins, a ser comentada adiante) representa um custo financeiro importante para as empresas, que se transforma em ônus para a produção que se destinar à exportação.

Todavia, o principal problema que a proposta de uniformização do ICMS não equaciona, na perspectiva da harmonização fiscal no Mercosul, refere-se à tributação das operações interestaduais. A última versão conhecida da emenda que está sendo apreciada na Câmara dos Deputados mantém a regra atual de repartição da receita entre o estado de origem e o de destino. Para tanto, as alíquotas interestaduais vigentes se transformariam em alíquotas de referência para fins de determinar a partilha da receita. Essa regra poderá ser alterada por meio de uma lei complementar que poderia determinar a cobrança do imposto na origem e redefinir os procedimentos para a atribuição da parcela da receita devida ao estado de destino. A adoção do princípio do destino nas operações interestaduais ainda é objeto de forte resistência que, hoje em dia, origina-se na resistência de alguns estados à perda do principal instrumento da guerra fiscal.

No plano da legislação federal, a recente adoção da regra de não cumulatividade na cobrança do Pis/Cofins é um avanço imperfeito. A imperfeição resulta da adaptação da mudança a uma situação preexistente, na qual conviviam formas distintas de aplicação desses tributos. Pequenas e micro empresas contribuíam indiretamente por meio de um regime próprio para recolhimento de todos os tributos federais – o Simples. Alguns setores, caracterizados por forte concentração industrial eram objeto de uma contribuição monofásica, aplicada apenas na etapa da produção industrial. (entre eles, veículos, auto-peças, bebidas, medicamentos e combustíveis) Os demais recolhiam o tributo pela regra geral.

A nova regra (Lei 10833, de 29/12/2003) não alterou formalmente a situação das pequenas e micro empresas enquadradas no Simples, embora elas passem a ter um custo tributário maior em virtude de

não poderem creditar - se de compras realizadas de outras empresas que não estão no mesmo regime a uma alíquota nominal cerca de três vezes maior do que a anterior. O novo regime também excluiu da regra de não cumulatividade as empresas que recolhem o Imposto de Renda com base no lucro presumido, assim como um número grande de setores que teriam um grande aumento de carga tributária com o novo modelo<sup>25</sup>. Quanto aos setores do antigo regime monofásico, eles enquadram-se na regra geral até a etapa da produção industrial, assumindo a condição de substituto tributário nas operações posteriores de comercialização.

Do ponto de vista da harmonização tributária, a principal imperfeição resulta da separação que se estabelece entre mercadorias e serviços, afetando principalmente este último. Pela nova regra, todas as compras feitas por empresas do regime geral da não cumulatividade, domésticas ou importadas – darão direito a crédito, independente de os fornecedores brasileiros estarem enquadrados no mesmo regime. Isto significa que em tese as exportações efetuadas por essas empresas poderão ser integralmente desoneradas, ao passo que as importações serão tributadas à mesma alíquota incidente sobre a produção brasileira, garantindo o ajuste fiscal na fronteira. Isso não ocorrerá, todavia, no caso de empresas de prestação de serviços que estiverem fora do regime geral, uma vez que nesse caso as compras que efetuarem não darão direito ao crédito, onerando, se for o caso, suas exportações. Como a importação de serviços será tributada à mesma alíquota dos serviços produzidos internamente, o produtor brasileiro não terá desvantagem no mercado doméstico (embora tenha seu custo tributário aumentado pela não possibilidade de utilização de créditos oriundos de compras feitas a empresas do regime geral), mas estará em desvantagem no mercado dos demais países do bloco.

Há que lembrar, ainda, que a manutenção de regimes distintos para a nova Pis/Cofins também concorre, conforme mencionado anteriormente, para imperfeições no ajuste fiscal na fronteira, afetando os setores que passam a adotar o regime da substituição tributária e as empresas do Simples. Neste último caso bastaria excluir as receitas de exportação da base de cálculo do tributo.

<sup>25</sup> Especialmente alguns setores da prestação de serviços que têm cadeia curta, como a saúde, a educação, o transporte coletivo e a mídia.

#### 4.2. O Processo da Reforma Tributária

Os debates recentes sobre os rumos da reforma do sistema tributário brasileiro convergiram para um acordo preliminar em torno das seguintes proposições:

- a) não há espaço para redução imediata da carga tributária;
- b) a reforma da tributação estadual – o ICMS – deve contemplar a uniformização da legislação, mas a adoção do princípio do destino nas operações interestaduais ainda é objeto de controvérsia;
- c) no âmbito federal, a prioridade deve voltar-se para a eliminação da cumulatividade das contribuições sociais;
- d) a necessidade de desonerar a mão-de-obra, para estimular a formalização de trabalho e incentivar as exportações, mediante revisão das bases de financiamento da seguridade social.

Como vimos, as mudanças em curso caminham no espaço delimitado por esses acordos. Avanços mais rápidos na direção da plena desoneração dos investimentos e das exportações, assim como para o atendimento das demais demandas da micro-economia por eliminação dos entraves à competitividade externa e interna, permanecem cerceados por um ambiente de desconfianças e de fortes restrições à adoção de qualquer medida que seja vista como uma ameaça à manutenção dos níveis atuais de arrecadação. Forma-se um círculo vicioso, que aprisiona o potencial de crescimento econômico e impede que as restrições fiscais possam ser aliviadas pelo efeito do crescimento sobre a arrecadação.

As últimas manifestações públicas de alguns estados revelam uma crescente preocupação com os efeitos de uma política de crescimento liderada pelas exportações sobre o desempenho futuro de seus orçamentos. Ainda não fecharam as feridas abertas pela Lei Kandir e já se verifica uma retomada das queixas dos estados, com respeito à insuficiência das compensações promovidas em função do disposto nessa lei. O acordo preliminar em torno da transição para a cobrança do ICMS no estado de destino, negociado por ocasião da mais recente tentativa de reforma, já foi condenado por declaração

prestada à imprensa pelo Governador do Estado de São Paulo. Na medida em que a transição para o destino era uma forma de compensar os estados exportadores de produtos do agronegócio, cuja participação

no comércio externo tende a se expandir no futuro próximo, a reabertura desse contencioso irá reativar novas fontes de conflito. Também a própria proposta de unificação do ICMS, de acordo com notícias recentes, teria sua vigência postergada para 2006.

Com respeito aos conflitos subjacentes aos acordos gerais acima enumerados, vale a pena citar os seguintes:

- a) mudanças nas contribuições sociais e no ICMS, na linha dos acordos acima mencionados, geram situações novas com respeito à repartição de uma mesma base tributária (ou uma base semelhante), que tornam difícil preservar a atual repartição de receitas fiscais na federação sem comprometer o propósito de evitar novos aumentos na carga tributária global (dificuldade agravada caso o princípio do destino no ICMS seja adotado);
- b) as divergências entre os estados com respeito ao uso do ICMS como instrumento de atração de indústrias (a chamada guerra fiscal). Isso envolve a definição do princípio de aplicação desse imposto (destino ou origem), a regra de transição e o pagamento da conta relativa à sustentação dos benefícios já concedidos;
- c) a disputa entre estados e municípios com respeito à competência para a cobrança do imposto sobre a prestação de serviços (os municípios reagem à proposta de incorporar os serviços à base de incidência do ICMS);
- d) a reação do setor de prestação de serviços à eliminação da cumulatividade nas contribuições federais e a uma eventual incorporação do ISS à base do ICMS, já manifestada por ocasião da edição da MP 66 e posterior transformação em lei;
- e) a geração de novos conflitos, envolvendo a União e os municípios, em decorrência da disputa pela tributação dos serviços após a eliminação da cumulatividade das contribuições sociais;
- f) as demandas do setor privado por uma mais rápida solução para o problema do ônus tributário incidente sobre exportações e investimentos;
- g) as pressões do setor financeiro, e de boa parte do setor produtivo, pela extinção da CPMF;
- h) a resistência das entidades patronais a mudanças na base de incidência das contribuições que alimentam o chamado “sistema S”.

## 5. CONFLITOS E ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÃO

No contexto de um baixo dinamismo econômico, as margens de manobra são estreitas. Mantidos intocáveis os mecanismos de repartição e preservada a autonomia federativa, as mudanças contempladas na natureza e na base de incidência das contribuições sociais implicam em redistribuir a carga tributária, principalmente no sentido de desonerar a produção e aumentar o ônus incidente sobre o consumo de bens finais.

Em condições normais, isso permitiria reduzir a regressividade do sistema tributário, mediante aplicação de alíquotas reduzidas sobre os produtos da cesta básica e aumento das alíquotas aplicadas ao consumo de bens de menor necessidade, tal como o previsto para o ICMS na emenda Mussa Demes. Todavia, como as alíquotas aplicadas a bens considerados menos essenciais já são muito elevadas, o espaço para novos aumentos é muito pequeno. O espaço que poderia ser ocupado está exatamente no âmbito dos serviços. Como este setor já irá sofrer o impacto da mudança na regra de cobrança do PIS/COFINS, a possibilidade de que ele possa, também, abrir espaço para uma maior recomposição das alíquotas do novo ICMS fica bastante limitada, mesmo que seja possível incorporá-lo à base do imposto estadual.

Mudanças na natureza das contribuições sociais e a uniformização das regras aplicadas ao ICMS também farão com que seja difícil atender ao objetivo de promover essas alterações sem aumentar a carga tributária global. No caso da receita federal, as dificuldades de realizar estimativas precisas da alíquota necessária para a nova contribuição produzir a mesma receita atual pode, por cautela, levar ao estabelecimento de uma alíquota maior do que a necessária para que a arrecadação fique constante.

No caso dos estados, a uniformização das regras e o estabelecimento de quatro classes de alíquotas podem até garantir o mesmo resultado global, mas a situação de cada estado, isoladamente, é difícil de ser percebida. O problema fica mais difícil de ser equacionado se for abandonada a idéia de transitar para o destino, pois aí os estados produtores de bens de consumo básico não terão como compensar a redução da tributação desses bens com a receita oriunda da maior tributação sobre os bens menos essenciais. Se adotada a margem de manobra definida na emenda Mussa Demes, mediante a qual os estados poderiam variar as alíquotas dentro de uma faixa de 20% (para mais ou para menos), alguns estados poderão garantir a mesma arrecadação, às custas, todavia, do não-atendimento do objetivo acima mencionado.

Um dos pontos de conflito – a disputa entre os estados por atração de investimentos – poderia ser solucionado, caso uma nova proposta de política regional, que não se limitasse à recomposição/reformulação das tradicionais agências regionais de desenvolvimento, devolvesse aos estados menos favorecidos a certeza de que o governo federal atuaria de modo mais eficaz no sentido da promoção de um desenvolvimento regionalmente mais equilibrado. Trazer a discussão da política regional para dentro do debate sobre a reforma tributária seria, portanto, uma forma de lidar com esta importante fonte de conflito.

O prematuro abandono da inovadora solução do seguro receita, instituído pela Lei Complementar 87/96 (a chamada Lei Kandir), tornou mais difícil conseguir um novo acordo que viabilize três prioridades importantes do governo – a plena desoneração dos investimentos e das exportações e a redução do ônus tributário sobre a cesta básica. A substituição do seguro-receita por um fundo orçamentário, atendendo a reclamos dos estados, transformou um mecanismo dinâmico de garantia de sustentação das receitas estaduais em um novo fundo de compensação, o qual não consegue cumprir sua função em face da própria dinâmica espacial dos investimentos e das exportações. Assim, se o montante do fundo é dado (a correção monetária dos valores não dá conta das diferenças espaciais de desenvolvimento), os estados que aumentarem os investimentos em setores predominantemente exportadores, e, portanto, aumentarem suas exportações, serão relativamente mais prejudicados do que aqueles cujas exportações mantiverem-se estagnadas. Quanto maior for o crescimento das exportações, maior será a defasagem entre as “perdas” de receita e o montante a ser repartido.

Convém, pois, rediscutir a lógica do seguro receita na perspectiva de um modelo dinâmico de ajuste das receitas estaduais às desonerações mencionadas. Se o princípio básico é o de que não pode haver perdas de arrecadação, um sistema que institui essa garantia é mais racional do que outro que pode apenas compensar parcialmente as perdas observadas. Nessa revisão, é necessário levar em conta críticas feitas à época, como, por exemplo, a de que o seguro-receita penalizava os estados que promoviam um esforço de modernização fiscal.

Com relação à CPMF, uma opção a ser trabalhada é permitir que as empresas deduzam dos seus encargos previdenciários o montante que houver recolhido mensalmente por força da referida contribuição. Nesse caso, mesmo com a manutenção da alíquota atual, o setor produtivo não seria onerado, pois o recolhimento

da CPMF seria compensado pela redução das obrigações patronais. Adicionalmente, essa medida estimularia a formalização das relações de trabalho, a geração de empregos e as exportações, contribuindo também para aumentar a arrecadação previdenciária<sup>26</sup>.

Quanto aos conflitos com o setor produtivo, oriundos da redistribuição da carga tributária, a solução encampada pelas novas regras do Pis/Cofins, com respeito a segmentos do agronegócio, pode ser suficiente para evitar aumento do ônus sobre os alimentos (o que iria de encontro ao objetivo de reduzir a tributação da cesta básica), muito embora o tamanho da COFINS requeira uma nova avaliação dessa questão.

No caso dos serviços, o aumento da carga tributária sobre os serviços incorporados a bens de consumo final, bem como sobre os serviços pessoais, é uma consequência natural do fato de que eles estavam subtributados vis-à-vis as mercadorias em geral, inclusive os bens essenciais. O problema, aqui, está nos serviços incorporados a bens finais que, em decorrência da manutenção do ISS na competência municipal, afetam a competitividade das exportações brasileiras.

A incorporação dos serviços ao ICMS é uma exigência natural das demandas por competitividade e por maior agregação de valor à pauta de exportações brasileiras, tendo em vista que os serviços compõem uma parte cada vez mais importante dos bens de maior dinamismo no comércio internacional. A resistência dos municípios a esta medida concentra-se nas capitais estaduais e em alguns municípios de porte médio, onde o ISS responde por uma parcela importante da receita municipal. Para quebrar essa resistência, seria necessário adotar duas medidas complementares. Uma, já contemplada na Emenda Mussa Demes, consiste em atribuir aos municípios a competência para instituir o Imposto sobre Vendas no Varejo. Outra, aponta para a revisão das regras de repartição do FPM, previstas na Constituição de 1988, mas não promovida desde então.

A repartição do FPM, que separa 10% para os municípios das capitais e 90% para os municípios do interior, definida em 1967, não mais se justifica em face da dinâmica demográfica dos últimos trinta e cinco anos, que concentra mais de 40% da população brasileira em 25 regiões metropolitanas. Ademais, o rateio dos 90% entre os demais municípios penaliza os municípios de porte médio, que também aumentaram a arrecadação do ISS. Como a atribuição da competência aos municípios para instituir e arrecadar um imposto sobre as vendas no varejo deve beneficiar os pequenos municípios, a revisão dos critérios de repartição do FPM poderia equilibrar os interesses de grandes e pequenos

nesta matéria. Acresce que a regra atual, conforme exaustivamente demonstrado em estudos a respeito, desestimula a utilização das bases tributárias próprias, nos casos em que os recursos do FPM são mais do que suficientes para atender às necessidades locais.

Não é só o FPM que precisa ter os critérios de rateio ajustados a uma nova realidade. Também o FPE padece do mesmo processo de envelhecimento. Conforme demonstrado em estudo recente, as discrepâncias no montante do FPE per capita, entre estados de uma mesma região, não atende ao princípio de que este fundo deveria preencher uma função redistributiva, sendo o rateio processado em razão direta da população e inversa da renda per capita. Com a solução adotada em 1989 (Lei Complementar 62/89), este princípio foi sendo progressivamente abandonado, de tal forma que a situação atual não pode ser logicamente explicada. A atualização dos critérios de rateio desse fundo deveria introduzir um critério que promovesse um ajustamento automático da repartição dos recursos à dinâmica socioeconômica da federação.

Tomados em conjunto, os argumentos apresentados anteriormente apontam para possíveis espaços de negociação dos principais conflitos identificados ao longo das últimas tentativas de reforma do sistema tributário.

No caso dos estados, a incorporação dos serviços ao ICMS abriria espaço para a adoção do princípio do destino, uma vez que as principais resistências a essa medida originam-se nos estados (entre eles São Paulo), que também seriam os mais beneficiados pelo aumento da base de incidência do imposto estadual. Quanto aos municípios, a revisão dos critérios de rateio do FPM, na forma sugerida, atenderia às preocupações do grupo mais afetado pela perda do ISS, ao mesmo tempo em que a criação do imposto sobre vendas no varejo beneficiaria os municípios de pequeno porte, que não dispõem de espaço para tributar os serviços, mas que ganhariam a competência para tributar o consumo de mercadorias em geral.

A apresentação de uma nova proposta de política regional é a melhor alternativa para quebrar as resistências dos estados que reagem à adoção do princípio do destino por motivos relacionados à preservação da guerra fiscal. Esta prosperou em virtude da virtual falência dos incentivos ao desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas e, além das distorções

<sup>26</sup> Essa proposta foi inicialmente apresentada por Rezende (1998), tendo sido posteriormente incluída em algumas propostas de reforma.

que provocou, contribuiu para ampliar as desigualdades intra-regionais nas regiões de menor dinamismo econômico, uma vez que as possibilidades de atrair indústrias, mediante concessão de vantagens no ICMS, são bastante desiguais. A recomposição da capacidade de o Governo Federal atuar em prol da redução das desigualdades regionais de desenvolvimento atenderá a um conjunto mais amplo de estados mais pobres, que não conseguem participar em condições de igualdade da escalada da guerra fiscal.

Abandonada, por enquanto, a tese de um IVA partilhado, a reforma da tributação federal não abre um contencioso direto com os estados, mas sim com os contribuintes. Na medida em que as contribuições sociais se equipararem a um imposto sobre o valor agregado, as alíquotas necessárias para preservar as arrecadações federal e estadual explicitarão o tamanho do ônus suportado pelos diferentes setores da economia, evidenciando, também, as mudanças na sua repartição. Conforme já apontado, a mobilização do setor de prestação de serviços, que será o mais afetado pela mudança, é o principal problema a ser equacionado.

A proposta de conceder aos contribuintes da CPMF o direito de deduzir o montante pago a título deste tributo das contribuições patronais para a previdência social, acima mencionada, pode ser uma forma de compensar os produtores de serviços pelo aumento da carga tributária decorrente da mudança nas regras de aplicação do PIS/COFINS. Como a prestação de serviços é uma atividade intensiva em mão-de-obra, a redução dos encargos sociais deve mais do que compensar o aumento da contribuição para o PIS/COFINS.

O equacionamento de todos os conflitos que ainda dificultam o avanço de uma reforma em profundidade do sistema tributário brasileiro ainda depende da disposição em enfrentar a reforma do federalismo fiscal brasileira. Após quase quatro décadas, os sucessivos remendos efetuados no modelo posto em prática pela Reforma Tributária de 1967 foram acumulando distorções que apenas a implantação de um novo modelo pode remover. Nesse novo modelo, um IVA nacional abrangente e uniforme, partilhado entre o governo federal, os estados e os municípios, teria um papel predominante, eliminando todas as dificuldades hoje existentes a um perfeito ajuste tributário nas trocas de mercadorias e serviços no Mercosul.

Dentre os aspectos positivos associados à partilha da competência tributária convém destacar o incentivo à cooperação. Uma base impositiva comum e uma legislação nacional uniforme conduziriam à cooperação intergovernamental no campo da administração tributária, com benefícios não desprezíveis para o contri-

buinte e para o fisco. Do ponto de vista do contribuinte, a simplificação decorrente da adoção de uma base única para cálculo dos débitos fiscais reduz o custo das obrigações acessórias e dispensa a necessidade de recurso a diferentes instâncias para a solução de conflitos de interpretação. Do ponto de vista do fisco, a integração de cadastros e a fiscalização conjunta aumentam a eficiência do combate à fraude e à sonegação, ao mesmo tempo em que permitem obter substanciais economias administrativas;

Outra vantagem importante da partilha de competências é a contribuição que ela traz para a estabilidade normativa. A partilha de uma ampla base tributária entre os componentes de uma federação torna mais difícil a ocorrência de freqüentes mudanças na legislação, pois para isso seria necessário conciliar distintos interesses que nem sempre estariam de acordo com a necessidade e a natureza da mudança pretendida. Mais estabilidade também é importante, juntamente com o reforço das regras de anterioridade e anualidade, para dar mais segurança ao contribuinte e estabelecer um ambiente propício à decisões de investimento e à atração de capitais, de fundamental importância para o país.

Um IVA nacional partilhado também contribuiria para tornar mais equilibrada a repartição de receitas tributárias na federação ao estabelecer uma correspondência direta entre o tributo arrecadado e o consumo efetuado em uma determinada jurisdição (estado ou município). Isso corrigiria algumas distorções atuais geradas por uma maior aderência das receitas locais à produção que ao consumo, mas não é suficiente para produzir uma nova situação de equilíbrio entre a repartição espacial das disponibilidades orçamentárias e a correspondente repartição das responsabilidades a serem atendidas. Para tanto, importa recompor os mecanismos de transferência na linha da solução adotada em 1967.

No novo modelo de federalismo fiscal, a co-participação no financiamento é a contrapartida da partilha de competências. Por meio dela, fica mais fácil avançar na direção de uma maior descentralização das responsabilidades públicas, sem que seja necessário incorrer em uma "overdose" de transferências. Com a repartição das receitas tributárias na federação guardando uma relação mais estreita com a renda e o consumo local, a co-participação no financiamento poderia ser definida em função de dois objetivos complementares: assegurar, mediante transferências tributárias, os recursos necessários para sustentar um padrão mínimo de atendimento das demandas por serviços públicos em todos os entes federados; e promover a cooperação in-

tergovernamental na condução de políticas ativas de desenvolvimento, por meio de programas de investimento na melhoria da infra-estrutura, dos serviços urbanos e dos programas sociais, notadamente os de ensino básico, saúde e segurança pública.

## REFERÊNCIAS

- Afonso, José Roberto e Amorim, Érika (2003). Uma Análise da Carga Tributária Global Estimada. Mimeo, Rio de Janeiro.
- Barreix, Alberto e Villela, Luiz (2003). Triutacion en el Mercosur y Posibilidades de Coordinacion. BID- INTAL/ITD, Buenos Aires
- González Cano, Hugo (1996). Armonización Tributaria Del Mercosur. Centro Interamericano de Tributación y Administración Financeira-CITAF/OEA, Buenos Aires.
- González Cano, Hugo (2001). Informe sobre la Situación Actual de la Tributación en los Países Miembros del Mercosur.(mimeo),BID.
- Macón, Jorge (1998). Armonización Fiscal em el Cono Sur. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Prado, Sérgio e Cavalcanti, Carlos (2000) A Guerra Fiscal no Brasil. Fundap, Fapesp/Ipea, Brasília.
- Rezende, Fernando e Cunha, Armando (2003) Orçamento Público e a Transição do Poder. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Rezende, Fernando e Garson, Sol (2004) Financing Metropolitan Regions in Brazil: Political, Institutional, Legal Obstacles and Emergence of New Proposals for Coordination. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Desafios da Gestão Metropolitana, Brasília.
- Rezende, Fernando e Oliveira, Fabrício (2003) Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro.
- Rezende, Fernando (1998). Financiamento da Seguridade Social. Academia Nacional de Ciências Econômicas da Argentina, Buenos Aires.

# Breve Historia Fiscal del Uruguay 1990 – 2003

Hugo R. Vallarino <sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCION

Este trabajo es un panorama resumido de la historia fiscal reciente del Uruguay y se enmarca dentro de los objetivos de los denominados “Regional Policy Dialogue” y el “Trade an Integration Network” creados por Banco Interamericano de Desarrollo como mecanismo para el cambio de experiencias entre los países relacionado a todo aquello inherente al comercio y la integración regional.

En esta breve historia fiscal del Uruguay se plantea encarar los aspectos más relevantes referidos a la imposición indirecta y mecanismos de incentivos dentro de este contexto.

En este marco, se trata en primer lugar de abarcar todas las categorías que componen la actividad del Sector Público en el período 1990 – 2003. En algunos casos la disponibilidad de información condiciona la cobertura del lapso considerado, sin embargo en todos los casos se obtiene una cobertura de más de cinco años.

En segundo lugar y de acuerdo a los objetivos planteados, el énfasis de este análisis se hace en términos de la evolución de los impuestos y dentro de éstos los indirectos, considerando además algunos de los principales incentivos tributarios y facilidades en la comercialización internacional que permite la legislación uruguaya.

Como se hace referencia a todas las categorías que componen la actividad financiera del sector público, esto es, los ingresos, los gastos y los instrumentos de financiamiento, se ha considerado presentar la información en términos de los diferentes componentes de la “ecuación fiscal” que rige el funcionamiento financiero del Sector Público uruguayo.

De todas maneras, se incorporan en este trabajo algunos aspectos inherentes al tema fiscal, especialmente al tema tributario vinculado a indicadores de productividad de los impuestos indirectos y la evasión en el IVA, los efectos del “gasto tributario” en Uruguay y la equidad del sistema referida a la función de bienestar de la población.

Se incluye además un breve análisis acerca del sistema tributario y los problemas de inserción internacional y dentro de este contexto apuntes prácticos acerca de la necesidad de una reforma tributaria en Uruguay y su estrategia.

## 2. LA ECUACIÓN FISCAL

Para ordenar la información se parte de una ecuación fiscal que es demostrativa del funcionamiento financiero del sector público de cualquier economía. Esta ecuación se presenta en forma independiente de cómo los organismos multilaterales, especialmente el Fondo Monetario Internacional miden el resultado financiero de la acción del sector público.

### La Ecuación Financiera del Sector Público

Ingresos Corrientes – Gastos Corrientes = (+-) Ahorro corriente  
Ahorro corriente – Inversión = Déficit o Superavit (por encima de la línea)  
(-+) Financiamiento (instrumentos de financiamiento por debajo de la línea)

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios y sugerencias de Luiz Villela y Alberto Barreix, así como de Gustavo Samacoitz.

Con la ayuda de esta sencilla fórmula se trata de describir los diferentes componentes según se trate de cada institución del sector público.

Uruguay tiene un sector público que en el marco de una aparente complejidad es sencillo de describir:



La seguridad social en Uruguay además es asistida por un sub-sector fiscal que cubre a las Fuerzas Armadas y a la Policía y por un sector parafiscal que cubre al sistema bancario, los profesionales universitarios (excepto notariales) y los notariales (escribanos)

En el marco de esta estructura se ordena la información que conforma esta breve historia fiscal.

### 3. FUENTES Y USOS DEL SECTOR PÚBLICO

#### 3.1. Tributos y precios públicos

El sistema tributario y paratributario uruguayo utiliza todos los instrumentos que la política fiscal pone a disposición del funcionamiento de la economía. Según el orden institucional de que se trata se enfatiza en aquel instrumento que más se adapta a los objetivos de cada institución.

La Administración Central utiliza básicamente

a los impuestos como fuente de financiamiento genuino de sus gastos. El sistema de seguridad social se apoya en contribuciones especiales y los gobiernos locales utilizan contribuciones, tasas y en menor medida impuestos y precios. El sistema de empresas públicas se financia con precios y tarifas públicas.

En términos del concepto de presión fiscal global el Cuadro 1 es demostrativo de la importancia de las diferentes categorías tributarias utilizadas en la obtención de recursos públicos. Es verificable que los impuestos indirectos son preponderantes en términos de la presión tributaria total que se ejerce sobre la sociedad. (Cuadro 1<sup>3</sup>).

En el Cuadro 2 se describe la actividad financiera de las Empresas Públicas. Los ingresos forman parte del sistema de precios y tarifas públicas.

#### 3.2. Gastos

Los gastos del sector público no financiero se encuadran dentro de lo que es tradicional en la estructura de los mismos, donde la participación más importante es el pago de salarios y los beneficios sociales. Esto se aprecia tanto a nivel del Sector Gubernamental como de las Empresas Públicas<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> La nota respecto a la estimación de algunos ingresos tributarios para el año 2003 surge a consecuencia de que los organismos no publicitan sus datos hasta tanto no hayan efectuado su "Rendición de Cuentas" a los organismos de contralor, cuyo plazo legal es el 30 de junio del año 2004

<sup>4</sup> Dentro del llamado Sector Gubernamental se encuentran los Gobiernos Locales. En este caso no se incluye la información de los gastos de estas instituciones. La Constitución uruguayo prohíbe que los gobiernos locales tengan déficit, por lo tanto los gastos de funcionamiento e inversión deben coincidir con los ingresos. Cuando esto no se verifica el Gobierno Central a través de diversos mecanismos –participación en determinados impuestos, transferencias directas, aportes del Gobierno Central – cubre la brecha deficitaria

<b>PRESION TRIBUTARIA</b>								
en porcentaje de PIB por tipo de tributo								
<b>TOTAL</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
	<b>30.4%</b>	<b>30.9%</b>	<b>31.2%</b>	<b>31.5%</b>	<b>30.9%</b>	<b>31.3%</b>	<b>30.2%</b>	<b>30.5%</b>
Impuestos directos	7.5%	7.5%	7.5%	7.9%	7.8%	7.8%	8.2%	8.2%
Impuestos indirectos	11.8%	12.3%	12.4%	12.0%	11.9%	12.5%	11.8%	12.8%
Tasas	1.0%	1.0%	1.2%	1.1%	1.0%	1.1%	1.0%	1.1%
Contribuciones	10.1%	10.1%	9.8%	10.6%	10.2%	9.9%	9.2%	8.5%

Notas: año 2002 - Cifras sujetas a revisión  
año 2003 - Cifras estimadas excepto DGI

En el Cuadro 2 se exponen las cifras en porcentaje del PIB de la forma en que gastan las Empresas Públicas. En el Cuadro 3 se observa el Gasto del Gobierno Central en porcentaje del PIB. A los efectos informativos se incluye en este mismo cuadro el nivel de los gastos en seguridad social incluido el sistema público y el parafiscal. (Cuadro 3).

### 3.2.1. Gastos Corrientes

Los llamados gastos corrientes o de funcionamiento son los más relevantes en términos de su participación en la llamada presión financiera del Gobierno Central. Esto es claramente observable en la evolución de los mismos según se expone en el referido Cuadro 3. También lo son estructuralmente en la composición del gasto de las empresas públicas (ver Cuadro 2)

Es notoria la evolución de los pagos por intereses de deuda pública que se triplican entre 1999 y 2003. En el Cuadro 4 se expone para los años disponibles un resumen del pago total de los intereses de la deuda pública. (Cuadro 4).

Esta estructura ha sido siempre estable en el Sector Público, donde tradicionalmente la mayor carga de intereses corresponde a la parte de la deuda que administra el Tesoro Nacional y cuyo servicio es con cargo al presupuesto.

### 3.2.2. Gastos de Inversión

La inversión pública ha sido tradicionalmente baja e inestable en Uruguay. Ambos cuadros son demostrativos de esta inestabilidad y de la escasa participación que

<b>Cuadro N° 2</b>														
<b>Uruguay - Sistema de Empresas Públicas</b>														
<b>- Ingresos Gastos y Financiamiento</b>														
<b>en porcentaje de PIB</b>														
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos Corrientes	12.7%	11.9%	11.6%	10.8%	10.9%	11.8%	12.8%	12.7%	12.7%	13.6%	14.7%	15.2%	15.7%	17.3%
Gastos Corrientes	7.3%	5.8%	5.4%	5.3%	5.2%	5.4%	6.1%	5.7%	5.2%	6.0%	7.0%	7.7%	7.0%	7.8%
Transferencias e Impuestos Netos del/al Gob. Central	-3.3%	-3.6%	-3.4%	-3.2%	-3.5%	-3.9%	-4.4%	-4.9%	-5.2%	-5.7%	-6.2%	-4.8%	-6.8%	-6.2%
Gasto y Neto de Transf. de Capital	1.6%	1.9%	1.9%	2.1%	2.4%	1.6%	0.0%	1.6%	1.6%	1.5%	1.4%	1.8%	0.9%	1.2%
Resultado Global	0.4%	0.6%	0.9%	0.3%	-0.3%	0.9%	2.2%	0.5%	0.7%	0.4%	0.1%	0.8%	1.1%	2.1%
Financiamiento	-0.4%	-0.6%	-0.9%	-0.3%	0.3%	-0.9%	-2.2%	-0.5%	-0.7%	-0.4%	-0.1%	-0.8%	-1.1%	-2.1%
Deuda externa Neta	0.1%	-0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	-0.4%	0.0%	-0.3%	-0.5%	-0.3%	-0.4%	-0.9%	-1.2%	-0.7%
Crédito Interno Neto	-0.1%	0.0%	-0.2%	-0.1%	0.0%	0.0%	-0.2%	-0.1%	-0.0%	-0.1%	0.1%	-0.1%	-0.2%	-0.8%
Variación Disponibilidades Banco Central del Uruguay	-0.5%	0.0%	-0.8%	-0.2%	0.2%	-0.5%	-2.1%	-0.1%	-0.2%	-0.0%	0.3%	0.2%	0.2%	0.5%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: INE – OPP

<b>Cuadro N° 3</b>														
<b>Uruguay - Gasto Presupuestal</b>														
<b>en porcentaje de PIB</b>														
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>14.3%</b>	<b>14.6%</b>	<b>15.1%</b>	<b>16.1%</b>	<b>16.8%</b>	<b>17.3%</b>	<b>17.9%</b>	<b>18.5%</b>	<b>18.5%</b>	<b>20.8%</b>	<b>21.4%</b>	<b>22.5%</b>	<b>23.7%</b>	<b>23.9%</b>
Retrib y Prev Social	8.8%	9.1%	9.6%	10.7%	11.6%	11.8%	13.0%	13.3%	13.4%	14.8%	15.1%	15.7%	15.9%	14.2%
Gastos no Personales	2.3%	2.5%	2.7%	2.8%	2.7%	2.8%	2.5%	2.6%	2.7%	3.2%	2.9%	3.2%	2.7%	2.9%
Transferencias	0.9%	0.9%	1.0%	0.7%	0.8%	0.9%	0.9%	1.0%	0.8%	0.9%	1.2%	0.9%	0.9%	1.0%
Intereses Deuda Pública	1.7%	1.5%	1.2%	1.3%	1.2%	1.4%	1.3%	1.4%	1.3%	1.8%	2.0%	2.5%	4.1%	5.7%
Rentas Afectadas	0.6%	0.5%	0.6%	0.7%	0.6%	0.4%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
<b>Inversiones</b>	<b>1.8%</b>	<b>1.5%</b>	<b>1.5%</b>	<b>2.0%</b>	<b>2.5%</b>	<b>2.1%</b>	<b>1.7%</b>	<b>1.9%</b>	<b>2.2%</b>	<b>2.4%</b>	<b>1.8%</b>	<b>1.6%</b>	<b>1.3%</b>	<b>1.1%</b>
Domésticas	1.4%	1.3%	1.3%	1.4%	1.7%	1.5%	1.4%	1.5%	1.7%	1.6%	1.2%	1.3%	0.9%	0.8%
Con Recursos Externos	0.3%	0.2%	0.2%	0.6%	0.8%	0.6%	0.3%	0.4%	0.6%	0.7%	0.6%	0.4%	0.4%	0.4%
<b>Total Egresos</b>	<b>16.1%</b>	<b>16.1%</b>	<b>16.6%</b>	<b>18.1%</b>	<b>19.3%</b>	<b>19.4%</b>	<b>19.7%</b>	<b>20.4%</b>	<b>20.7%</b>	<b>23.2%</b>	<b>23.2%</b>	<b>24.2%</b>	<b>24.9%</b>	<b>25.0%</b>
<b>Gastos en Seg. Social</b>	<b>10.9%</b>	<b>13.6%</b>	<b>14.6%</b>	<b>16.1%</b>	<b>17.0%</b>	<b>17.0%</b>	<b>17.0%</b>	<b>17.1%</b>	<b>17.3%</b>	<b>18.7%</b>	<b>18.8%</b>	<b>19.0%</b>	<b>19.0%</b>	<b>18.8%</b>

Fuentes: CGN – TGN - INE

tienen dentro del PIB. Cuadro 5.

En el (Cuadro 5) se pueden apreciar estos niveles de inversión y las participaciones del sector público y privado en la formación bruta de capital. Más adelante cuando se analizan otros aspectos vinculados a los niveles de inversión se exponen nuevamente estos datos pero vinculados a los destinos principales en que se aplica capital fijo.

### 3.2.3. Gastos en Seguridad Social

En estos gastos se incluyen las prestaciones pasivas y activas de todas las cajas provisionales que cubren estos servicios en el país. Se observa que a partir de 1991, cuando se comenzó a aplicar la enmienda constitucio-

nal, que determinó un nuevo sistema de ajuste, estos gastos tuvieron un notorio crecimiento. (Ver Cuadro 3)

### 3.3. El financiamiento del Sector Público

En el (Cuadro 6) se aprecian las diferentes fuentes de financiamiento para el Sector Público uruguayo. El sector público no financiero se expone como suma del sector gubernamental y las empresas públicas.

De la información que se presenta en el Cuadro 4 se destaca la importancia a partir de 2000 de los títulos públicos, que en 2002 son sustituidos por préstamos internacionales debido a la crisis financiera y en 2003 retoman su importancia. En el (Cuadro 7) se expresa como ha evolucionado la Deuda Externa.

<b>Cuadro N° 4</b>				
<b>Intereses de la Deuda Pública</b>				
en porcentaje de PIB				
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Gobierno Central</b>	2.0%	2.5%	4.1%	5.7%
<b>Empresas Públicas</b>	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
<b>BCU</b>	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%
<b>TOTAL</b>	<b>2.5%</b>	<b>2.9%</b>	<b>4.4%</b>	<b>6.2%</b>

Fuente: MEF – OPP – BCU

<b>Cuadro N° 5</b>			
<b>Formación Bruta de Capital Fijo - Privado y Público</b>			
en porcentaje de PIB			
<b>Año</b>	<b>Sector Público</b>	<b>Sector Privado</b>	<b>TOTAL</b>
1990	2.8%	9.3%	12.1%
1991	3.8%	9.6%	13.4%
1992	3.1%	11.1%	14.2%
1993	3.9%	10.8%	14.8%
1994	4.1%	10.5%	14.5%
1995	3.1%	10.4%	13.5%
1996	2.9%	11.1%	14.0%
1997	2.7%	11.8%	14.4%
1998	2.8%	12.4%	15.2%
1999	3.4%	11.1%	14.5%
2000	3.3%	9.9%	13.2%
2001	3.2%	9.3%	12.5%
2002	2.5%	7.6%	10.1%
2003	2.4%	7.3%	9.7%

Fuente: BCU.

**Cuadro N° 6****Uruguay - Financiamiento del Sector Público en porcentaje de PIB**

Resultado Global	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sector Gubernamental	1.8%	1.9%	1.5%	1.2%	1.0%	4.0%	3.8%	4.8%	4.7%	4.6%
Empresas Públicas	0.2%	-1.0%	-0.6%	-0.3%	-0.5%	-0.3%	-0.1%	-0.8%	-0.9%	-1.2%
Sector Público No Financiero	2.0%	0.9%	0.9%	0.9%	0.5%	3.8%	3.7%	4.0%	3.8%	3.4%
Banco Central	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.4%	0.2%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%
<b>Total</b>	<b>2.6%</b>	<b>1.5%</b>	<b>1.4%</b>	<b>1.4%</b>	<b>0.9%</b>	<b>4.0%</b>	<b>4.1%</b>	<b>4.1%</b>	<b>4.1%</b>	<b>3.8%</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>2.6%</b>	<b>1.5%</b>	<b>1.4%</b>	<b>1.4%</b>	<b>0.9%</b>	<b>4.0%</b>	<b>4.1%</b>	<b>4.1%</b>	<b>4.1%</b>	<b>3.8%</b>
Pasivos Monetarios	0.9%	1.1%	1.1%	0.7%	0.3%	0.1%	0.5%	-0.1%	0.9%	0.0%
Titulos Públicos	2.3%	1.7%	1.0%	1.9%	2.0%	1.5%	3.4%	4.6%	-4.3%	8.1%
Préstamos Internacionales	0.8%	-0.1%	-0.2%	0.3%	0.5%	1.2%	0.6%	0.6%	14.4%	2.1%
Depósitos Netos	0.4%	0.0%	0.2%	0.1%	-0.4%	1.4%	0.6%	1.6%	-8.5%	0.0%
Reservas Internacionales	-1.5%	-1.2%	-0.8%	-1.6%	-1.6%	-0.1%	-0.8%	-2.0%	15.2%	-5.7%
Otros	-0.3%	0.1%	0.1%	-0.1%	0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.4%	-13.7%	-0.7%

Nota: Año 2003 – Cifras Preliminares Fuente: BCU

**Cuadro N° 7****Deuda Externa en porcentaje de PIB**

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Organismos Multilaterales</b>	9.2%	10.5%	12.0%	36.7%	48.5%
<b>Organismos Bilaterales</b>	2.4%	2.1%	1.8%	2.3%	2.0%
<b>Sector Financiero Privado</b>	22.2%	25.1%	26.7%	37.7%	38.8%
<b>Sector No Financiero</b>	2.4%	2.4%	2.6%	3.9%	5.0%
<b>Otros</b>	3.4%	4.2%	5.1%	5.4%	12.9%
<b>TOTAL</b>	<b>39.5%</b>	<b>44.3%</b>	<b>48.2%</b>	<b>85.9%</b>	<b>107.2%</b>

Fuente: Elaborado con datos del BCU.

Se destaca la importancia de los Organismos Multilaterales y Bilaterales a partir de 2002.

#### 4. LOS IMPUESTOS EN URUGUAY

El sistema uruguayo utiliza todos los instrumentos tributarios. También tiene diferentes organismos dedicados a lograr la recaudación.

Antes de enfocar el análisis hacia los impuestos se presentan datos referidos a los tributos que recaudan los Gobiernos Locales. Los tributos que recaudan

los organismos de la seguridad social se exponen como parte de la tributación directa, aunque en este caso correspondan a contribuciones especiales.

##### 4.1. Gobiernos Locales

En Uruguay existen 19 gobiernos locales que tienen sus propios ingresos genuinos. En el caso de los llamados gobiernos locales del interior, que son 18, estos reciben además diversos recursos desde el Gobierno Central. El gobierno de Montevideo se financia exclusivamente con recursos propios.

En el (Cuadro 8) se exponen los principales recursos de tipo tributario que recaudan estos gobiernos

**Cuadro N° 8**

**Uruguay - Recaudación de los Gobiernos Locales en Porcentaje de PIB**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Intendencias del Interior</b>	1.3%	1.5%	1.6%	1.7%	1.5%	1.7%	1.7%	1.8%	1.8%	1.8%	1.7%	1.6%	1.5%
Impuestos y Contribuciones	0.8%	0.9%	1.0%	1.0%	0.9%	1.0%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%	1.0%	0.9%
Tasas	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%
Precios y Recursos Extraordinarios	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%
<b>Intendencia de Montevideo</b>	0.8%	1.0%	1.1%	1.1%	1.1%	1.2%	1.3%	1.3%	1.3%	1.3%	1.3%	1.5%	1.4%
Impuestos y Contribuciones	0.8%	1.0%	1.1%	1.1%	1.1%	1.2%	1.3%	1.3%	1.3%	1.3%	1.3%	1.4%	1.3%
Tasas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
Precios y Recursos Extraordinarios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Total</b>	<b>2.1%</b>	<b>2.5%</b>	<b>2.8%</b>	<b>2.8%</b>	<b>2.6%</b>	<b>2.9%</b>	<b>3.0%</b>	<b>3.1%</b>	<b>3.1%</b>	<b>3.1%</b>	<b>3.0%</b>	<b>3.1%</b>	<b>2.9%</b>

Fuente: OPP - IMM

locales. Se distinguen, a los efectos de observar su importancia relativa, los gobiernos del interior y el de la capital Montevideo.

La información está disponible hasta el año 2002 como consecuencia de que los 19 gobiernos locales aún no han rendido cuenta ni a sus órganos deliberantes ni al contralor externo que ejerce el Tribunal de Cuentas y por lo tanto no proporcionan información preliminar.

#### 4.2. Impuestos Directos

A los efectos de presentar una información más detallada, se considera importante destacar los principales tipos de impuestos directos que utiliza Uruguay para recaudar. En este caso se ha considerado incluir como una forma de tributación directa las contribuciones a la seguridad social en el entendido que cumple con las características típicas de este tipo de instrumento.

En el (Cuadro 9) se expone este detalle. Si bien en Uruguay no existe un impuesto sobre la renta de las personas de las características usuales para este tipo de tributo, se consideró como tal al llamado Impuesto a las Retribuciones Personales que grava toda remuneración activa o pasiva.

En los casos en que no aparece magnitud, el impuesto se recauda pero su valor es muy poco relevante respecto al PIB. Es evidente en esta información que los impuestos directos en Uruguay tienen escasa importancia, salvo las contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, a partir de 1996 se aprecia la importancia

que va adquiriendo el Impuesto a las Retribuciones Personales.

#### 4.3. Impuestos Indirectos

Cuando se considera al instrumento tributario impuesto, sin tomar en consideración las otras formas tributarias, en los últimos 30 años en Uruguay, los impuestos indirectos han sido la forma tributaria que más han participado de la obtención de recursos públicos.

Se han aplicado las formas más tradicionales de este tipo de impuesto, por lo que nunca han perdido relevancia tanto los impuestos generales como los selectivos. En este último caso y especialmente en los años recientes se han incorporado un importante número de instrumentos que no sólo han gravado bienes específicos, sino también servicios.

Debido a la creciente participación de estos impuestos en el sistema tributario y a la incorporación de nuevas bases en los últimos años, en el Cuadro 8 se expone con el máximo de detalle posible todas las formas y bases que adquiere este instrumento. (Cuadro 10).

Existe, tal como se aprecia en el Cuadro 10, un importante número de impuestos, algunos de los cuales tienen escasa participación en la recaudación total y por lo tanto en la presión fiscal. Debido a esta complejidad en la cantidad de instrumentos utilizados se entiende conveniente hacer una breve referencia a los principales impuestos.

El IVA, ha tenido históricamente dos alícuotas,

**Cuadro N° 9**

**Uruguay - Impuestos Directos**  
en porcentaje de PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Sobre las Rentas y Utilidades</b>	1.5%	1.5%	1.7%	2.0%	2.3%	2.8%	4.0%	3.8%	4.1%	4.2%	4.3%	4.2%	4.1%	3.9%
<b>Sobre las Utilidades</b>	0.9%	0.9%	1.3%	1.7%	1.7%	1.8%	2.1%	2.0%	2.4%	2.4%	2.3%	2.1%	2.0%	1.8%
Impuesto a la Renta Industria y Comercio	0.7%	0.9%	1.3%	1.6%	1.6%	1.7%	1.9%	1.9%	2.2%	2.3%	2.2%	2.0%	1.9%	1.7%
Impuesto a las Rentas Agropecuarias	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%
<b>Sobre la Renta de las Personas</b>	0.6%	0.6%	0.4%	0.4%	0.6%	1.0%	2.0%	1.8%	1.7%	1.9%	2.0%	2.1%	2.1%	2.1%
Impuesto a las retribuciones personales	0.6%	0.6%	0.4%	0.4%	0.6%	1.0%	2.0%	1.8%	1.7%	1.9%	2.0%	2.1%	2.1%	2.1%
<b>Sobre la Propiedad</b>	1.3%	1.1%	1.4%	1.3%	1.2%	1.2%	1.3%	1.6%	1.5%	1.4%	1.4%	1.4%	1.8%	2.1%
<b>Sobre la Tenencia - Empresas</b>	0.6%	0.7%	0.8%	0.8%	0.7%	0.8%	1.0%	1.3%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.6%	1.8%
Sociedades Financieras de Inversión	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Impuesto al Patrimonio	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.6%	0.9%	0.7%	0.6%	0.7%	0.6%	0.8%	0.1%
Contralor y Constitución de Sociedades Anónimas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Activos y Colocaciones Bancarias	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.5%	0.6%	0.6%
Control del Sistema Financiero	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
<b>Sobre la Tenencia - Personas Físicas</b>	0.6%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
Impuesto al Patrimonio	0.6%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.04%	0.1%	0.0%	0.0%
<b>Sobre Transferencia Onerosa</b>	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Compra venta Bienes en Remate Público	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Cesiones o Permutas Derechos Deportistas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Trasmisiones Patrimoniales	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
<b>Contribuciones a la Seguridad Social</b>	11.5%	13.6%	13.0%	12.6%	12.8%	13.2%	12.9%	12.6%	11.1%	11.1%	10.8%	10.4%	10.0%	8.5%
Banco de Previsión Social	9.6%	11.7%	11.1%	10.7%	10.8%	10.9%	10.6%	10.3%	8.8%	8.6%	8.4%	7.9%	7.2%	6.3%
Caja Bancaria	0.8%	0.9%	1.0%	1.1%	1.1%	1.3%	1.3%	1.3%	1.2%	1.3%	1.3%	1.4%	1.8%	1.1%
Caja Profesionales Universitarios	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
Caja Notarial	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
Servicio de Retiros y Pensiones Militares	0.4%	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%
Servicio de Retiros y Pensiones Policiales	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%

Nota: año 2002 - Cifras preliminares 2003 - Estimaciones propias excepto DGI  
Fuente: DGI - INE - TGN - OPP

una básica y una mínima que ha tenido cierta evolución en el tiempo y que actualmente son 23% y 14% respectivamente.

El COFIS (Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social) es un impuesto plurifásico que grava la circulación de bienes tangibles producidos o importados gravados por IVA y los servicios públicos de electricidad, comunicaciones y agua aplicado a partir del año 2001. Al igual que el IVA no grava las exportaciones.

El IMESI (Impuesto Específico Interno) es el im-

puesto selectivo que más importancia tiene en el sistema impositivo. En el Cuadro 8 se expone el máximo de discriminación posible en base a los registros que hace la Administración Tributaria de su recaudación. La base es el precio de venta al público de los bienes gravados y esta característica es común a todos los bienes que alcanza, salvo en el caso de los Combustibles que desde el año 2000 es un impuesto de suma fija. El IMESI de los tabacos se destaca por tener una base fija con un componente ad-valoren cuando se supera con el precio de venta la base fija.

<b>Cuadro N° 10</b>														
<b>Uruguay - Impuestos Indirectos</b>														
en porcentaje de PIB														
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Impuestos sobre bienes y servicios</b>	<b>13.0%</b>	<b>13.0%</b>	<b>13.3%</b>	<b>12.4%</b>	<b>12.1%</b>	<b>12.1%</b>	<b>12.2%</b>	<b>12.9%</b>	<b>13.1%</b>	<b>12.6%</b>	<b>12.4%</b>	<b>12.8%</b>	<b>12.3%</b>	<b>12.9%</b>
<b>Generales sobre venta o Valor Agregado</b>	<b>6.7%</b>	<b>7.0%</b>	<b>7.4%</b>	<b>7.4%</b>	<b>7.3%</b>	<b>7.8%</b>	<b>8.0%</b>	<b>8.3%</b>	<b>8.6%</b>	<b>8.5%</b>	<b>8.2%</b>	<b>8.7%</b>	<b>8.7%</b>	<b>9.3%</b>
Impuesto al Valor Agregado	6.7%	7.0%	7.4%	7.4%	7.3%	7.8%	8.0%	8.3%	8.6%	8.5%	8.2%	8.3%	8.0%	8.5%
Tasa Básica	4.3%	4.5%	4.5%	4.5%	4.3%	4.8%	4.5%	4.3%	4.5%	4.7%	4.4%	4.3%	4.8%	4.2%
Tasa Mínima	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%	0.6%	0.6%	0.7%	0.7%	1.2%
Importaciones	1.9%	1.9%	2.3%	2.3%	2.4%	2.4%	2.8%	3.4%	3.4%	3.2%	3.2%	3.3%	2.5%	3.1%
COFIS	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.7%	0.8%
<b>Selectivos</b>	<b>4.0%</b>	<b>4.0%</b>	<b>4.0%</b>	<b>3.8%</b>	<b>3.6%</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.5%</b>	<b>3.4%</b>	<b>3.2%</b>	<b>3.4%</b>	<b>3.5%</b>	<b>3.2%</b>	<b>3.2%</b>
Impuesto Específico Interno	3.6%	3.5%	3.5%	3.3%	3.3%	3.1%	3.0%	3.2%	3.1%	2.9%	3.1%	3.2%	2.7%	2.5%
Combustibles	1.9%	1.6%	1.4%	1.2%	1.3%	1.4%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.7%	1.8%	1.6%	1.3%
Grasas y Lubricantes	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Tabaco	0.7%	0.8%	0.9%	0.9%	0.8%	0.7%	0.6%	0.7%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.6%
Bebidas sin Alcohol	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%
Cerveza	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Bebidas Alcohólicas	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Cosméticos	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Vehículos automotores	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.1%	0.1%
Energía Eléctrica	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Azúcar refinado	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Anticipos IMESI	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	0.0%
Otros Selectivos	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.5%	0.7%
Fondo Inspección Sanitaria (Carne)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Enajenación Bienes Agropecuarios - Adicional	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Venta de Moneda Extranjera	0.4%	0.3%	0.4%	0.4%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Compra de Moneda Extranjera	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Seguros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
Comisiones	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Venta Forzada	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Impuesto a los Sorteos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Impuesto a los Servicios de Salud	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%
Impuesto a las Tarjetas de Crédito	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Impuesto a las Telecomunicaciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
<b>Impuesto Sobre Comercio Exterior</b>	<b>2.3%</b>	<b>2.1%</b>	<b>1.9%</b>	<b>1.1%</b>	<b>1.1%</b>	<b>1.0%</b>	<b>1.0%</b>	<b>1.1%</b>	<b>1.1%</b>	<b>0.9%</b>	<b>0.8%</b>	<b>1.0%</b>	<b>1.0%</b>	<b>1.2%</b>
Importaciones	2.2%	2.0%	1.9%	1.1%	1.1%	1.0%	0.9%	1.0%	1.1%	0.9%	0.8%	1.0%	1.0%	1.2%
Exportaciones	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Nota: año 2003 - Cifras preliminares excepto DGI  
Fuente: DGI - TGN.

El resto de los selectivos se han ido incorporando en la historia fiscal en función de diferentes necesidades de financiamiento que ha tenido el presupuesto. La característica destacable de esta incorporación de impuestos ha sido la utilización de bases vinculadas a servicios.

El IMESSA (Impuesto Específico a los Servicios de Salud), tiene una alícuota única del 5% sobre el valor de la cuota mensual por servicios básicos de salud y los pagos por servicios adicionales a esa cuota.

El Impuesto a los ingresos de las Compañías de Seguros es un impuesto sobre las ventas que alcanza a este servicio específico. El Impuesto a las Tarjetas de Crédito grava la emisión del llamado “plástico” y el ITEL (Impuesto a las Telecomunicaciones) grava llamadas telefónicas al exterior y a teléfonos móviles.

El ICOME (Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera), que grava las compras de moneda extranjera, tiene como sujetos pasivos exclusivamente a las empresas públicas y a las instituciones de derecho público. Es un impuesto indirecto que forma parte de la paramétrica de costos en la fijación de precios y tarifas de las empresas públicas. Sustituyó al IVEME (Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera), que gravaba las ventas de moneda extranjera y estaba incorporado al tipo de cambio de todas las monedas extranjeras transadas en el mercado sin distinción de los sujetos pasivos.

El IMEBA (Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarias) tiene una característica destacable que determina cierta dificultad para considerarlo directo o indirecto. En efecto, grava la venta de todos los bienes que produce el sector agropecuario y está incorporado, cuando el mercado lo permite, al precio final de los bienes consumidos. Sin embargo es un impuesto sustitutivo de la renta agropecuaria. El productor agropecuario determina si tributa por su renta real a través del IRA (Impuesto a las Rentas Agropecuarias) o a través de sus ventas a través del IMEBA. Este impuesto además tiene “sobre alícuotas” definitivas que se recaudan para destinos predeterminados.

El FIS (Fondo de Inspección Sanitaria) es un impuesto sobre las ventas que hacen los frigoríficos internas o externas y tiene un destino específico, tal como su nombre lo indica.

#### 44. Regímenes especiales

En este concepto se incorporan, para el caso uruguayo, los efectos tributarios que generan organizaciones comerciales y de servicios tales como Zonas Francas, Free Shops y Admisión Temporal.

##### 44.1. Zonas Francas

La Zonas Francas en Uruguay están regidas por una ley donde se establecen los beneficios tributarios a otorgarse para los usuarios. Los usuarios están exonerados de todo tributo nacional creado o a crearse y además la circulación de bienes dentro de Zonas Francas está exonerada de impuestos.

Existen en Uruguay 8 Zonas Francas y 1494 usuarios. La mayor cantidad de los mismos se encuentran en la Zona Franca de Montevideo (Zonamerica) tal como se expone en el (Cuadro 11).

<b>Cuadro N° 11</b>	
<b>Uruguay - Zonas Francas</b>	
	<b>Número de usuarios</b>
<b>Zona Franca</b>	<b>870</b>
<b>Zona Franca Florida</b>	<b>272</b>
<b>Zona Franca Colonia</b>	<b>248</b>
<b>Zona Franca Colonia</b>	<b>36</b>
<b>Zona Franca Rivera</b>	<b>35</b>
<b>Zona Franca Nueva</b>	<b>13</b>
<b>Zona Franca Rio</b>	<b>13</b>
<b>Zona Franca San José</b>	<b>7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.494</b>

Fuente: DGI - Datos registrales

La DGI no tiene datos de la actividad interna en Zona Franca ya que no existe la obligatoriedad de presentación de declaraciones juradas por parte de las empresas usuarias, puesto que se consideran empresas fuera del territorio nacional.

Las ventas desde Zona Franca a territorio nacional no franco son consideradas como importación para lo cual se liquidan los tributos de importación correspondientes en Aduana y la DGI.

Las ventas realizadas por un contribuyente situado en territorio nacional no franco a Zona Franca, tienen similar tratamiento que las exportaciones (Ventas Asimiladas a Exportación), esto es, tienen derecho a solicitar devolución por el IVA y el COFIS incluido en las compras asociadas a estas ventas. Si bien existen algunos bienes que tienen tratamiento de “asimilación”,

como la chatarra, una idea de la importancia de estas transacciones se puede apreciar en el Cuadro 11 (Ver Punto 44.3), donde se expresa en porcentaje de PIB la devolución de IVA y COFIS como indicador del nivel de operaciones de este tipo.

#### 44.2. Tax Free Shops y Tiendas de Frontera

Los Tax Free Shops y las Tiendas de Frontera, son empresas ubicadas en las fronteras "secas" con Brasil y en los puertos de entrada al país en Montevideo. El beneficio que obtienen es que las ventas que realicen de determinados bienes pueden ser consideradas exportaciones. Para el primer grupo no importa quien sea el comprador, en cambio para las Tiendas de Frontera, el comprador debe ser extranjero.

De acuerdo a los últimos datos registrales se puede estimar que hay 110 empresas de esta categoría, de las cuales 6 tienen la condición de Tax Free Shop

De una muestra, con información recabada para los años 2000 – 2003, se puede apreciar el volumen de transacciones para esta operativa. En el (Cuadro 12) expresa estos valores en porcentaje de PIB.

#### 44.3. Régimen de Admisión Temporaria

El Régimen de Admisión Temporaria permite importar bienes libres de gravámenes bajo la condición de reexportarlos dentro de cierto plazo, después de haber sido industrializados en el país o incorporados en otros productos para su exportación. Al amparo de este régimen los industriales pueden introducir en el país materias primas, partes, piezas, motores y materiales, envases y materiales para envasado, matrices, moldes y modelos.

Se pudo estimar a setiembre de 2003, según información obtenida del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) que a esa fecha hay bienes bajo el régimen de Admisión Temporaria por aproximadamente 1.1 millones de dólares, equivalente al 0.01% del PIB, de los cuales el 25% estaba vencido, esto es, el plazo ori-

ginal otorgado por el LATU (18 meses) había expirado. Las empresas industriales pueden solicitar por única vez una prórroga del plazo original exponiendo las causales que hayan determinado el atraso en la reexportación. Bajo el supuesto de que las empresas aprovechan el plazo al máximo, entonces el ingreso anual de bienes al país en régimen de admisión temporaria estaría en el entorno de los US\$ 073 millones. Este sería el monto imponible exonerado de tributos anualmente por este régimen.

#### 44.4. Los sistemas de devolución de impuestos indirectos

De acuerdo a las características del IVA tipo consumo en Uruguay, el impuesto en las compras de aquellos insumos que se incorporan a los productos importados se devuelve al exportador. Cuando se incorporó el COFIS como instrumento tributario, al tener las mismas características de un impuesto tipo valor agregado, tiene el mismo sistema de devolución. Este procedimiento de devolución permite al país no exportar estos impuestos.

Sin embargo, en el costo de los bienes exportados se incluyen impuestos indirectos. Un caso típico es el impuesto selectivo sobre los combustibles. En Uruguay existe un sistema de devolución de impuestos indirectos para un conjunto importante de productos industriales y que se explicita a través de la emisión de certificados que pueden ser utilizados para el pago de tributos, tanto impositivos como las contribuciones a la seguridad social.

En el (Cuadro 13) se expone en porcentaje del PIB los diferentes conceptos por los que los impuestos indirectos son devueltos a los exportadores.

#### 44.5. Otros regimenes de incentivos

En forma breve se describen algunos regimenes de incentivos enfocados.

<b>Cuadro N° 12</b>				
<b>Uruguay - Free Shops y Tiendas de Frontera -</b>				
<b>Datos de Actividad</b>				
en porcentaje de PIB				
<b>VENTAS</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Exentas</b>	0.7%	0.04%	0.04%	0.05%
<b>Exportación</b>	0.31%	0.27%	0.27%	0.30%
<b>Gravadas</b>	0.03%	0.02%	0.02%	0.02%
<b>TOTAL</b>	<b>0.41%</b>	<b>0.33%</b>	<b>0.32%</b>	<b>0.37%</b>

Fuente: Estimaciones sobre muestra DGI

Cuadro N° 13

### Certificados de devolución de impuestos en porcentaje de PIB

	1999	2000	2001	2002	2003
IVA - COFIS Asimilado Exportación	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%
IVA - COFIS Exportación	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.6%
Devolución Impuestos Indirectos	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.1%
<b>TOTAL</b>	<b>0.8%</b>	<b>0.8%</b>	<b>0.9%</b>	<b>1.1%</b>	<b>0.9%</b>

Fuente: DGI

#### Ley de Inversiones

La nueva ley de inversiones de enero de 1998 trata de promover beneficiar a inversiones realizadas por empresas actividades industriales o agropecuarias.

El principal beneficio tributario consiste en que pueden importar ciertos bienes sin pagar el IVA y el COFIS. Si el bien se adquiere en Uruguay, pueden solicitar la devolución de estos impuestos.

- Bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo.
- Equipos para el procesamiento electrónico de datos.
- Mejoras fijas afectadas a las actividades industriales y agropecuarias
- Bienes inmateriales tales como marcas, patentes, modelos industriales, privilegios, derechos de autor, valores llave, nombres comerciales y concesiones otorgadas para la prospección, cultivos, extracción o explotación de recursos naturales.
- Otros bienes, procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica.

El principal efecto en este caso es esencialmente financiero para la producción de bienes gravados y tiene su efecto económico si gran parte de la inversión se aplica a la producción de bienes exonerados. (Cuadro 14).

A los efectos informativos, se exponen, en el Cuadro 14, en porcentaje de PIB los componentes de la Formación de Capital Fijo como un indicativo de cómo participan en Uruguay las variables vinculadas a la Inversión.

Ley Forestal

La ley forestal que comenzó a aplicarse en 1988 tiene determinados beneficios fiscales para las empresas que exploten bosques. La exoneración tributaria alcanza tanto a los impuestos locales como a los impuestos nacionales. En ese sentido las superficies forestadas no pagan contribuciones territoriales y los ingresos derivados de su explotación están exonerados del impuesto a la renta. Los bienes dedicados a la explotación forestal están exentos del impuesto sobre el patrimonio. Estos beneficios están vigentes durante 12 años desde la implantación de los bosques.

Respecto de la importación de bienes e insumos necesarios para la explotación de la madera están exonerados de aranceles y cualquier otro gravamen vinculado a la introducción de estos bienes. En este caso la exoneración tenía validez por quince años a partir de la promulgación de la ley en 1988. (Cuadro 15).

En el Cuadro 15 se expresan las cifras de exportación de los bienes producidos a partir de la madera y su manufactura como indicativo de los resultados de estos beneficios ya que el destino principal de esta producción ha sido el mercado externo.

#### Sector hotelería

Para este sector en febrero de 2001 se estableció que los servicios de hospedaje prestados por hoteles en baja temporada fueran consideradas como ventas exentas a efectos del IVA. En 2002 a través de la llamada "Ley de Reactivación Económica", se incluyó en el concepto de exportación de servicios, a los servicios prestados por hoteles relacionados con el hospedaje de no residentes tanto en temporada alta como en baja. Este concepto implica el crédito fiscal y la devolución, si corresponde, del IVA incorporado en las compras de insumos.

<b>Cuadro N° 14</b>				
<b>Intereses de la Deuda Pública</b> en porcentaje de PIB				
	<b>Construcción</b>	<b>Cultivos Permanentes</b>	<b>Maquinaria y Equipo</b>	<b>TOTAL</b>
1990	6.8%	0.3%	5.1%	12.1%
1991	7.5%	0.4%	5.6%	13.4%
1992	7.6%	0.3%	6.3%	14.2%
1993	8.7%	0.3%	5.7%	14.8%
1994	9.0%	0.4%	5.2%	14.5%
1995	8.1%	0.4%	5.0%	13.5%
1996	8.0%	0.4%	5.6%	14.0%
1997	8.0%	0.4%	6.0%	14.4%
1998	8.4%	0.4%	6.3%	15.2%
1999	9.1%	0.4%	5.0%	14.5%
2000	8.3%	0.4%	4.5%	13.2%
2001	7.8%	0.4%	4.3%	12.5%
2002	6.4%	0.4%	3.3%	10.1%
2003	5.8%	0.4%	3.5%	9.7%

Fuente: BCU.

<b>Cuadro N° 15</b>						
<b>Exportaciones de madera y derivados</b> en porcentaje de PIB						
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Madera Bruta</b>	0.04%	0.13%	0.20%	0.23%	0.36%	0.47%
<b>Madera Aserrada</b>	0.00%	0.03%	0.04%	0.04%	0.07%	0.11%
<b>Pasta de Madera</b>	0.01%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
<b>Desperdicios papel y cartón</b>	0.00%	0.00%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
<b>Papel y Cartón</b>	0.09%	0.08%	0.18%	0.18%	0.27%	0.30%
<b>Otros</b>	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%
<b>TOTAL</b>	<b>0.14%</b>	<b>0.25%</b>	<b>0.43%</b>	<b>0.46%</b>	<b>0.72%</b>	<b>0.89%</b>

Fuente: BCU.

<b>Cuadro N° 16</b>				
<b>Indicadores de actividad Hotelera</b> en porcentaje de PIB				
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Exentas</b>	0.40%	0.45%	0.56%	0.67%
<b>Exportación</b>	0.00%	0.01%	0.04%	0.18%
<b>Tasa Mínima</b>	0.19%	0.15%	0.07%	0.04%
<b>Tasa Básica</b>	0.10%	0.11%	0.14%	0.13%
<b>TOTAL</b>	<b>0.70%</b>	<b>0.71%</b>	<b>0.81%</b>	<b>1.02%</b>

Fuente: DGI - Muestra contribuyentes.

En el Cuadro 16 se exponen cifras referidas a esta actividad sobre la base de una muestra de información. (Cuadro 16).

Se observa a partir de 2002 aumentos en la actividad de este sector.

## 5. EL TRATAMIENTO DE LAS IMPORTACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

Las importaciones en Uruguay están sujetas a la tributación usual para la introducción de bienes. Los aranceles se enmarcan dentro de los acuerdos internacionales en función de las transacciones intra-zona y extra-zona.

Respecto del IVA, el IMESI y posteriormente el COFIS existen tratamientos distintos:

**IVA:** Los bienes gravados por IVA al ingresar al país, tanto del exterior como de las zonas francas tiene una alícuota adicional que ha tenido diferentes magnitudes en el tiempo. Actualmente esta “sobretasa” es de 10% para bienes gravados con la tasa básica y de 3% para bienes gravados con la tasa mínima. En este caso la intención de la medida de política es que actúe como una retención en la fuente. Si el contribuyente no agrege todo el valor estimado en la “sobretasa”, el crédito fiscal es utilizado para pagar otros impuestos.

**COFIS:** El concepto es igual al caso del IVA. Sin embargo la sobretasa es sustituida por un porcentaje de valor agregado sobre el valor CIF de los bienes. Cuando se producen diferencias entre el valor agregado ficto y el real, opera el crédito fiscal.

**IMESI:** Los bienes introducidos al país que tributan IMESI son gravados en la introducción al país por sus alícuotas respectivas como un adelanto del impuesto, que luego se liquida en forma definitiva cuando se produce la primera enajenación desde el importador al distribuidor o consumidor final.

## 6. PRODUCTIVIDAD Y EVASIÓN DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS

La productividad de un impuesto es la relación entre el peso que tiene referido al PIB y la tarifa media aplicada a la base.

La importancia relativa que tiene el IVA en el

total de los impuestos y más aún en el conjunto de los impuestos indirectos permite evaluar estos aspectos enfocado hacia este impuesto.

### 6.1. La productividad en el IVA

La productividad del IVA en el Uruguayes relativamente baja en comparación a los niveles internacionales. En la región es más alta que en Argentina, pero sustantivamente menor que en Paraguay.

En el (Cuadro 17A) se observa la evolución de esta productividad. En este caso se incluye como información adicional la productividad respecto a la base que impacta el impuesto, es decir, el consumo.

Los niveles de productividad en un impuesto del tipo valor agregado generalmente están afectados por el nivel de las exoneraciones y por la evasión. La evolución por lo tanto depende de la incorporación a la base de bienes y servicios no gravados y a la magnitud de la evasión, por lo que el impacto sobre esta medida queda vinculado al diseño de la política tributaria y a la gestión de la administración tributaria.

Se observa un aumento de productividad a partir de 1996 y el indicio de una caída a partir de 1999, año en que se comienzan a sentir los efectos internos del impacto externo provocado por la devaluación en Brasil sobre el nivel de actividad en Uruguay. En la fase del ciclo al alza que se apreció a partir del segundo semestre de 2003 la productividad parece retomar sus valores máximos. Aunque no existen análisis cuantitativos actualizados, se puede inferir que en momentos de caída exista una mayor disposición de los contribuyentes al incumplimiento de sus obligaciones tributarias.

### 6.2. La evasión en el IVA

En casi todas las administraciones tributarias en general se encarga el análisis de evasión vinculado al impuesto al valor agregado. Uruguay no ha escapado a esta tradición. Sin embargo el último estudio encarado a nivel oficial data del año 1993 y fue encargado al FMI.

Recientemente, en un estudio hecho por Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) los autores Carlos Grau, Fernando Lorenzo y Gabriel Oddone, “Aportes para Repensar el Sistema Tributario” (2004), proponen un análisis de evasión en el IVA que actualiza las cifras disponibles entre 1997 - 2002.

Del referido informe surge que en promedio la evasión en porcentaje de la recaudación real llega al 25%. Sin embargo cuando la recaudación real se depura de la contribución en el impuesto que hacen las empresas públicas que producen bienes y servicios gra-

**Cuadro N° 17A**

**Productividad del IVA**

	<b>Base PBI</b>	<b>Base Consumo</b>
1996	35.7%	42.0%
1997	37.2%	43.9%
1998	38.3%	45.2%
1999	37.9%	44.1%
2000	36.6%	41.2%
2001	37.1%	42.2%
2002	35.8%	41.3%
2003	37.2%	45.7%
<b>Promedio</b>	<b>37.2%</b>	<b>43.3%</b>

Fuente: Elaborada con datos de DGI

vados, en el entendido de que estos contribuyentes no son evasores, el indicador alcanza en promedio para el período un 38.5%.

Este nivel es notoriamente mayor que algunos análisis hechos para la región: Chile 23.5% según CEPAL, Argentina 30% según FIEL, Ecuador 21 % según SRI.

## 7. EL GASTO TRIBUTARIO EN URUGUAY

Uruguay es uno de los países de América Latina que midió el costo de las exoneraciones en los impuestos que forman parte de la estructura tributaria. Este trabajo se hizo a principios del año 2001 sobre la base de información disponible hasta 1999. (Estimación del Costo de las Exoneraciones Fiscales - Alvaro Rossa y Jerónimo Roca)<sup>5</sup>

Las cifras del Cuadro 17 B) son ampliamente demostrativas de la importancia del IVA como el impuesto que más gasto tributario genera.

En consideración al énfasis que se le ha dado en el “Diálogo Regional”, a los impuestos indirectos, en el Cuadro 18) se exponen las principales exoneraciones del IVA.

En función de este trabajo en Uruguay se incorporaron bases en el sistema de IVA, como el Gas-Oil (Tasa Mínima), el transporte colectivo de pasajeros (Tasa

Mínima) y frutas, verduras y hortalizas (Tasa Mínima y Tasa Básica) y los juegos de azar en el año 2002.

Este tipo de política es viable a nivel nacional por las características de los impuestos de tipo valor agregado donde la restricción implícita de la armonización tiene menos relevancia. Mas aún si se observa que en las incorporaciones a la base existe una importante participación de bienes no transables como el transporte interno de pasajeros y los juegos de azar.

De la información que se expone en el Cuadro 18 es posible también analizar el efecto que en términos de la definición de “estructura tributaria de referencia” tienen las exoneraciones cuando se trata de un sistema de IVA con tasas diferenciales. En Uruguay por efecto de aplicación del impuesto a determinados bienes a tasas diferenciales, existe una pérdida de recaudación de medio punto del PIB.

<sup>5</sup> Ambos fueron funcionarios de la DGI en Uruguay. Alvaro Rossa es actualmente el Sub - Secretario (Vice Ministro) de Economía y Finanzas de Uruguay. Jerónimo Roca está radicado en España finalizando su doctorado en la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>6</sup> “Estructura Tributaria – El impacto de la distribución del ingreso de los hogares uruguayos”. Fundación de Cultura Universitaria – Montevideo – Uruguay (2002). Gabriel Lagomarsino es asesor en el Banco de Previsión Social y Carlos Grau es Profesor Titular de Economía y Finanzas Públicas en la Universidad de la República y Director de CINVE (Instituto de investigación privado).

<sup>7</sup> Esta EIGH aún no ha sido sustituida por otra más reciente.

**Cuadro N° 17B**

**Resumen de costo de las exoneraciones fiscales de la D.G.I Año 1999**

	<b>Millones US</b>	<b>% PIB</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>1.202.8</b>	<b>5.8%</b>	<b>100.0%</b>
Art. 69 Constitución y asimiladas	88.0	0.4%	7.3%
I.V.A.	951.0	4.5%	79.1%
IMESI	5.8	0.0%	0.5%
I.R.I.C.	56.2	0.3%	4.7%
Impuesto al Patrimonio / I.M.A.B.A.	92.4	0.4%	7.7%
IMP. A las transm. Patrimoniales	6.2	0.0%	0.5%
I.R.A. - I.M.E.B.A.	3.1	0.0%	0.3%

Fuente: Uruguay - Costo de las exoneraciones fiscales - Alvaro Rossa - Jerónimo Rocca.

**Cuadro N° 18**

**Recaudación potencial de las principales exoneraciones del IVA - Año 1999**  
en porcentaje de PIB

Salud	1.1%
Diferencia de Tarifa	0.5%
Transporte de Pasajeros	0.4%
Combustibles	0.4%
Enseñanza	0.3%
Tabacos y Cigarrillos	0.2%
Arrendamiento de Inmuebles	0.2%
Juegos de Azar	0.2%
Otros	1.1%
<b>TOTAL</b>	<b>4,5%</b>
<b>% sobre recaudación</b>	<b>29.3%</b>

Fuente:Elaborado con datos del costo de las exoneraciones fiscales - Rossa y Rocca.

## 8. LA EQUIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO URUGUAYO.

A los efectos de incorporar información acerca de la equidad del sistema tributario uruguayo se reseñan algunas conclusiones de Lagomarsino & Grau (2002)<sup>6</sup>.

El referido trabajo utiliza datos tributarios hasta el año 2001 y basa sus cálculos en la Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas del año 1994<sup>7</sup>. Se mide el impacto tributario provocado por el IVA, IMESI e IRP.

Se puede asumir que estos resultados aún son válidos. Estas condiciones no han cambiado, salvo para

la estructura tributaria donde por necesidades de financiamiento se aumentaron las alícuotas y escalas del Impuesto a las Retribuciones Personales y se incorporaron algunas bases al IVA, especialmente en la tasa mínima.

En el (Cuadro 19) se observa la presión de cada impuesto sobre los deciles de ingreso.

Se observa un decrecimiento lineal de estos indicadores de tipo estructural a medida que se avanza de los deciles más pobres a los más ricos. Esto muestra regresividad en el conjunto de tres de los principales impuestos del sistema tributario. En términos de la estructura impositiva el IVA y el IMESI son casi el 70% del total de impuestos y el IRP –único impuesto sobre

**Cuadro N° 19**

**Tasa media de impuestos sobre ingresos según decil**

	IVA	IMESI	IRP	TOTAL
Decil 1	9.1	1.6	0.6	11.3
Decil 2	8.2	1.3	1.3	10.7
Decil 3	7.7	1.5	1.4	10.6
Decil 4	7.3	1.6	1.6	10.5
Decil 5	7.1	1.5	1.8	10.4
Decil 6	6.5	1.4	1.8	9.7
Decil 7	6.9	1.6	2.1	10.5
Decil 8	6.7	1.4	1.9	10.0
Decil 9	6.5	1.4	1.7	9.6
Decil 10	5.7	1.3	1.3	8.3

Fuente: Lagomarsino & Grau - OP.Cit

ingresos de tipo personal que existe en Uruguay- ha aumentado su participación en los últimos dos años.

Lagomarsino y Grau muestran además la consistencia de estos resultados a través de indicadores de desigualdad –entropía y Gini- mostrando incluso la consistencia de los resultados respecto a la menor incidencia del IRP en los deciles bajos respecto a los medios y la caída de esta incidencia en el decil más rico.

## 9. SISTEMA TRIBUTARIO E INSERCIÓN INTERNACIONAL.

### 9.1. Sistema tributario

El sistema tributario es la base de sustento de una parte sustancial de la actividad del Estado. Es también un componente importante de algo más general: el conjunto de los recursos públicos. Tiene además una especial relevancia desde el punto de vista presupuestal.

El sistema tributario se identifica en un tiempo y espacio concretos. En ese contexto se advierte la estrecha dependencia de elementos tales como la especialización productiva de cada país, su grado de desarrollo económico y social y la inserción internacional.

Si bien este trabajo es esencialmente descriptivo e incorpora información del sistema fiscal en su conjunto, se pueden destacar características del sistema tributario uruguayo.

La estructura tributaria, y la impositiva en particular, han permanecido estables en el período anali-

zado, donde se aprecia una marcada incidencia de los impuestos indirectos. También se observa una diversidad muy grande de impuestos –actualmente DGI administra veinticuatro- que sin duda afectan la eficiencia del sistema.

Los cambios significativos se producen por la incidencia menor que se ha dado en los impuestos sobre el comercio exterior, el aumento de las alícuotas del IVA, la incorporación del COFIS y la mayor participación relativa que ha ido adquiriendo el IRIC, especialmente a partir de la incorporación como sujetos pasivos a las empresas públicas y del aumento de la alícuota en el 2002.

También ha adquirido una relevancia mayor el IRP que ha tenido ajustes al alza de sus alícuotas a partir de 1995 y con mucho mayor énfasis en los últimos dos años.

En término de la presión tributaria global, en los últimos ocho años la misma siempre ha estado en casi un tercio de la producción nacional. En esta presión se ha tratado de incorporar todas las formas tributarias que pesan sobre la población, en términos de PIB, independiente de los distintos organismos que se encargan de recaudar. Si se considera que el beneficio de la actividad empresarial del Sector Público –después de inversiones e impuestos- forma parte de una presión adicional, en los últimos tres años, este indicador estuvo entre el 1% y el 2% del PIB.

### 9.2. Inserción internacional

La inserción internacional y los problemas de armonización han ocupado la mayor parte de los foros de

dicados a los temas tributarios. La hipótesis de trabajo es como se arreglan los países para mejorar su competitividad internacional, minimizando la exportación de impuestos. Existen por lo menos dos restricciones principales en este modelo: la sujeción a los acuerdos comerciales internacionales, multinacionales y regionales como la OMC y el MERCOSUR y no deteriorar sustantivamente el financiamiento del gasto público y los servicios del endeudamiento.

En lo que se refiere a los impuestos directos, el principio de “Trato Nacional” incorporado por el Artículo III de la Parte II del acuerdo constitutivo de la OMC y en especial el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, presentan la primera gran limitación a ese axioma de no exportar impuestos. El compromiso celebrado inhibe a los países a exonerar del Impuesto a las Rentas a los productos que se destinan al mercado de la exportación, en la medida que ese mismo tratamiento no se aplique a los productos que se comercializan en el mercado interno.

En tal sentido, la determinación de la aplicabilidad o no del tributo y la escala de las alícuotas estará fuertemente ligada al grado de apertura de la economía al exterior, a su relación exportaciones a PBI.

En una sociedad ideal, con una muy fuerte inserción internacional, podríamos pensar en eliminar totalmente los tributos directos, incluyendo las contribuciones personales a la seguridad social, sustituyéndolos por impuestos indirectos, eliminando así toda posibilidad de afectar negativamente la competitividad de las exportaciones. En este sentido se puede destacar para el caso de Uruguay la incorporación al menú tributario del COFIS. Este impuesto tipo IVA sustituyó los aportes patronales a la actividad productiva que financiaban la seguridad social. También, desde la perspectiva histórica, hay que recordar que en Uruguay siete de los veintitrés puntos porcentuales de alícuota del IVA se transfieren para financiar la seguridad social.

Por otra parte, en lo que se refiere a los impuestos indirectos existe acuerdo casi unánime respecto de las bondades en la aplicación de un Impuesto al Valor Agregado de carácter nacional, con devolución efectiva del impuesto comprado al momento de realizar la exportación de los bienes y servicios.

El IVA, impuesto moderno, es por excelencia la herramienta más hábil para impedir afectar la estructura de costos de los productos con tributos que deterioren las competitividad de los productos exportados. Es indispensable que ese impuesto tenga una estructura tal que no contenga exoneraciones intermedias, que posibilite a cada agente del proceso productivo descontar

en totalidad el impuesto generado en la etapa anterior.

La existencia de otros tributos internos, como ser específicos a determinados bienes o servicios o contribuciones a la seguridad social, requieren la aplicación de un herramental, más o menos complejo según el sistema que esté vigente, para evitar afectar negativamente los costos de exportación.

Las herramientas válidas para anular con éxito el efecto de los tributos indirectos en los costos de los exportadores, están relacionadas con el desarrollo de la capacidad de administración fiscal. La determinación exacta de las incidencias de los tributos indirectos en los costos de producción no será ya una cuantificación automática. Muy por el contrario, la participación de insumos gravados con distintos tributos y a diferentes tasas y en variadas proporciones quitan inevitablemente transparencia al sistema de devolución, donde además de aumentar los costos de administración, se justifican planteamientos de medidas compensatorias por parte de los países importadores. Estos sistemas además han encubierto la llamada “devaluación fiscal” generando beneficios compensatorios por apreciación de las monedas nacionales.

El tema se complica aún más para la administración cuando concurren sobre la misma base tributaria la jurisdicción nacional y no nacional (estadual, municipal, etc). En el caso uruguayo es difícil evaluar cuánto inciden los impuestos y tasas municipales en el costo de las exportaciones. Asimismo, algunos otros tributos, como los que gravan los negocios financieros, a la propiedad y todos los que se aplican en cascada, convertirían al sistema de devolución en una casuística dependiente del grado de integración de cada rama y agente productivo, que hacen imposible una determinación precisa e independiente de la composición tributaria del costo. Esto lo ha mostrado claramente HGonzález Cano (2004) en su análisis de la situación tributaria en Argentina.

En resumen, la experiencia ha mostrado que inevitablemente no se puede eliminar totalmente el efecto de todos los tributos en la exportación.

## **10. ALGUNOS APUNTES ACERCA DE LA NECESIDAD DE UNA REFORMA TRIBUTARIA EN URUGUAY.**

No está en los objetivos de este trabajo proponer una reforma tributaria para Uruguay, sin embargo se pueden, a la luz de la información que se expuso en esta

breve historia fiscal, definir los aspectos más relevantes de un cambio viable en la estructura de los impuestos.

Uruguay registra su última reforma tributaria en el año 1974 y un aditivo en 1979. A pesar de su calificación real de “reforma” la misma resultó incompleta en términos de abarcar todos los instrumentos impositivos ya que excluyó el impuesto a la renta de las personas. A partir de ese año todo transcurrió en términos de ajustes de alícuotas, incorporación de bienes y servicios en los impuestos selectivos y la inclusión sucesiva de nuevas figuras tributarias hasta alcanzar los veinticuatro impuestos del sistema tributario actual.

El condicionamiento para una reforma tributaria en términos de la maximización de las características deseables de un sistema se encuadran dentro de tres restricciones básicas (Barreix-Roca 2003a). La restricción que impone la inserción internacional, el mantenimiento del nivel y calidad del gasto junto con la sostenibilidad de los servicios de la deuda –recordando que Uruguay ha llegado al 107% de PBI- y la ineludible transformación de la administración tributaria.

De estos tres elementos, la inserción internacional merece el enfoque preferente en virtud de los objetivos del “Foro Regional”, ya que es posible manejar algún supuesto de mantenimiento de la presión impositiva con instrumentos más ordenados y manejables y considerando que los temas de transformación administrativa se encuadran dentro de carriles específicos y en un contexto más concreto<sup>8</sup>.

El MERCOSUR ha postulado en términos de impuestos y tasas internas que los productos originarios de un país miembro gocen en los otros estados miembros del mismo tratamiento que se aplique a la base gravada nacional. Esto determina la necesidad de ingresar en los temas de la armonización que se desarrollaron anteriormente, pero también imponen las restricciones a considerar al proponer cambios estructurales en la tributación interna.

Estos elementos imponen una dinámica en la implementación de una nueva estructura tributaria:

- a) La reforma tributaria debe ser encarada desde una óptica sistémica: No debe ser ajena a los efectos que produce sobre cada sub-sistema, tanto interno como externo.
- b) La reforma de la estructura tributaria es efectiva cuando se acompaña de cambios adecuados en la administración tributaria. Los intentos prácticos de hacer la reforma tributaria deben asegurar que los cambios estructurales previstos tengan correlación directa con los cambios en

la capacidad de administrar la nueva estructura (Barreix-Roca, 2003b).

- c) La reforma tributaria debe tomar en cuenta las “condiciones iniciales”. El proceso es más lento y complejo cuando en la estructura que cambia predominan los impuestos indirectos, existe una atomización exagerada de figuras impositivas y ya están estipulados determinados condicionamientos externos. Un proceso de reforma que se enfoque hacia un “barrido” general de impuestos menores y distorsivos debe también considerar los peligros de un “hueco fiscal” no deseado, dotando de mayor rigidez a la política del gasto público.
- d) El proceso de reforma debe ser lo más autónomo posible. Tratar de que el “derecho de autor” lo tenga el país que emprende la reforma.

En este contexto se pueden describir algunas estrategias que pueden considerarse esenciales para el éxito de una reforma tributaria:

- a) Ampliar las bases de imposición: Las guías de acción se deberán encarar en los sentidos que sean necesarios según el tipo de impuesto de que se trate. No será la misma estrategia si se plantea ampliar bases de impuestos existentes para disminuir el “gasto tributario” o se incorporan bases no impactadas, como por ejemplo algunas rentas personales.
- b) Racionalizar la estructura de alícuotas: Esta racionalización dependerá de cada tipo de impuesto, de su base, del sistema de información existente y su elección se vincula a un criterio de costo-beneficio al momento de analizar los indicadores de evaluación de los resultados recaudatorios. Hay aquí “reglas de oro” que de lograr una aproximación a ellas, se aseguran resultados positivos. Si las bases son amplias las alícuotas deben ser bajas y pocas. Cuando la estructura exige un conjunto aplicable a un impuesto progresivo, las alícuotas no deben alterar la equidad vertical que se espera del tributo. Las reglas deben permitir también cierto grado de discrecionalidad del diseñador de la política fiscal, especialmente en los impuestos

<sup>8</sup> Ver “Un nuevo modelo de Administración Tributaria” – Barreix & Roca – Uruguay 2003b

- muy vulnerables a los ciclos y a las “señales” de mercado (impuestos selectivos)
- c) Coordinación de instrumentos tributarios: Esta coordinación tiene varias direcciones. Dentro del sistema tributario los impuestos que gravan los salarios y las contribuciones a la seguridad social; entre los impuestos directos e indirectos, si se buscan alcanzar objetivos de equidad con una “mezcla óptima”, cuando se logra fortalecer el impacto impositivo sobre la renta personal logrando la progresividad deseada, se hace más fácil la implementación de un sistema de impuestos generales al consumo, de base amplia y alícuotas reducidas.
- d) La armonización entre las bases impositivas domésticas, las externas y las alícuotas: Una primera etapa requiere la armonización regional y especialmente en los impuestos indirectos y en especial los selectivos. Los obstáculos a la coordinación se producen cuando las superposiciones de impuestos, que provocan un incremento muy grande en la carga tributaria, son impuestos que producen ingresos fiscales importantes en cada país involucrado. Cuando se trata de impuestos selectivos internos, éstos provocan aumento de costos al gravar insumos intermedios y generan desigualdades al competir. Aquí aparecen las políticas compensatorias que incrementan el “gasto fiscal” al devolver impuestos a los bienes exportados. Las medidas tributarias tienen que lograr que el país retenga el capital doméstico al mismo tiempo que atrae al capital productivo externo. Esto implica entrar en la competencia regional promoviendo situaciones críticas que se hacen más evidentes cuando el proceso de integración regional aún no logra consolidarse. La inoperancia y el error político en la coordinación de estos criterios de armonización pueden llegar a provocar la inmovilidad de los capitales productivos y por lo tanto los procesos de mejora tecnológica.
- e) El proceso interactivo entre inflación, bases impositivas y alícuotas: Si no se logra la interacción entre los distintos componentes del cálculo impositivo para determinar la recaudación nominal, el impuesto inflacionario pesa demasiado en la estructura tributaria. Mientras exista inflación esto es inevitable, por lo tanto hay que encontrar mecanismos que permitan aislar los efectos inflacionarios para lograr

ingresos tributarios reales. Los países con una larga historia y experiencia inflacionaria deben tener sistemas indexados que eviten la erosión que provoca el “efecto Tanzi”. Estas alteraciones son menos evidentes en los impuestos indirectos, pero mucho más difíciles de evitar y con requerimientos de mayor habilidad por parte de la política tributaria en los impuestos sobre la renta o la acumulación de capital.

Dentro de estos lineamientos muy generales, Uruguay debe tender a basar la estructura en dos figuras tributarias básicas. El Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta.

En el Impuesto al Valor Agregado es necesario lograr el máximo de generalización para bajar sus alícuotas. La discusión acerca de si es más conveniente un sistema de alícuota única o un sistema múltiple implica un análisis más detallado del impacto tributario sobre el bienestar de la población.

En el Impuesto a la Renta es necesario incorporar el Impuesto a la Renta Personal. A partir de la propuesta de reforma en Paraguay, el único país miembro del MERCOSUR que no tiene un impuesto personal sobre los ingresos es Uruguay.

Los impuestos selectivos deben permanecer en la estructura y si bien es tema controvertible y polémico, los impuestos sobre la tenencia de capital deben permanecer por sus “vasos comunicantes” con los impuestos sobre la renta.

## BIBLIOGRAFIA

- Barreix, A & Roca, J. (2003a) *Sistema Tributario. Condiciones actuales y propuesta*. UCUDAL, Uruguay
- Barreix, A & Roca, J. (2003b) *Un nuevo modelo de Administración Tributaria*; UCUDAL, Uruguay
- Barreix, A & Villela, L (2003) *Tributación en el MERCOSUR. Evolución, Comparación y posibilidades de coordinación*. INTAL / ITD / BID.
- DG.I. (2002) – Normas tributarias de competencia de la Dirección General Impositiva – Uruguay - IMPO.
- Grau, C. & Lorenzo, F & Oddone, G (2004) *Aportes para repensar el sistema Tributario – Uruguay – CINVE – Ferrere*.
- Lagomarsino, Gabriel & Grau, C. (2001) *Estructura*

*Tributaria. El impacto de la distribución del ingreso en los hogares uruguayos.* FCU.

Roca, J & Rossa, A. (2001) *Estimación del Costo de las Exoneraciones Fiscales.* Uruguay, MEF, DGI.

Vallarino, H. (1994) *Propuesta de reforma tributaria – Proyecto “Propuesta” – Uruguay – FESUR*

Vallarino, H. (2003) *Breve reseña del sistema tributario uruguayo – Un enfoque descriptivo – Mimeo – DGI.*

**Base de Datos estadísticas:**

Banco Central del Uruguay – BCU.

Banco de Previsión Social – B.P.S.

Dirección General Impositiva – DGI.

Intendencia Municipal del Montevideo – I.M.M. –

Instituto Nacional de Estadística – I.N.E.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – O.P.P. –

# Impuestos Indirectos e Incentivos en el Paraguay

*Manuel Alarcón Säfstrand*

## I. INTRODUCCION

El presente documento presenta una breve descripción de la estructura de los impuestos en el Paraguay, haciendo una descripción del mismo, con especial énfasis en los impuestos indirectos que se encuentran en vigencia, sobre los cuales se incluye un análisis de los impuestos indirectos y los incentivos vigentes a la fecha.

Finalmente se hace mención a los puntos polémicos en el proceso de integración en la región, una breve reseña del proyecto de reforma tributaria (Aprobada según Ley N° 2421 del 27 de junio del 204), una sinopsis sobre los estudios de evasión y elusión de impuestos, así como se hace un relevamiento sobre las principales normas que establecen incentivos con una rápida cuantificación del gasto tributario en el Paraguay.

## II. SISTEMA TRIBUTARIO ANTERIOR A LA REFORMA DEL AÑO 1992

El sistema tributario anterior a la reforma del año 1992 era totalmente anacrónico y obsoleto, su principal componente era el impuesto de papel sellado y estampillas, que en su última versión se regía por la Ley 1003 del año 1964. Existían además otros impuestos:

- Impuestos a los Alcoholes – Decreto Ley N° 5559/41
- Impuestos internos al consumo – Decreto Ley N° 5/52
- Patentes fiscales – Decreto Ley N° 344/71

- Patentes fiscales sobre autovehículos – Ley N° 449/67
- Impuestos internos a los combustibles – Ley N° 8859/41 y Decreto Ley N° 59/53
- Impuestos a las herencias, legados y donaciones – Ley N° 68/53
- Régimen sustitutivo del impuesto a la renta – Ley N° 322/62
- Impuestos internos al ganado y faenamiento Decreto ley N° 11/53 y Ley N° 622/77
- Impuesto a la renta – Decreto Ley N° 9240/49
- Impuestos a las ventas y a los servicios – Ley N° 69/68 & Ley 1.035/83
- Impuesto al capital de determinadas entidades – Ley N° 70/68

Por todo esto, constituía una necesidad imprescindible realizar una reforma tributaria que simplificara e hiciera objetivas las reglas y relaciones con el contribuyente, así como generar los recursos genuinamente impositivos que en su lógica guarden la debida elasticidad con la evolución de la economía real y de los precios.

Respecto al Régimen Tributario, este ha experimentado una reforma en el año 1991, con la Ley 125/91, mediante la cual el número de impuestos se redujo de 150 a 9, se simplificó el sistema administrativo, y se incorporó el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los ingresos tributarios tuvieron una tendencia ascendente en la primera mitad de los años 90, lo cual se vio explicada principalmente por una aplicación plena del nuevo régimen tributario aprobado a finales del año 1991, así como por una potenciación del comercio de triangulación (régimen de turismo). A partir del año 1994, cuando tuvo que haberse aplicado en forma plena la ley impositiva, se inician la sanción de leyes que

otorgan beneficios, incentivos o privilegios sectoriales, con lo cual fue erosionándose la base de los impuestos más importantes como ser el Impuesto a la Renta y el IVA. A la fecha se cuenta con más de 40 leyes que otorgan ventajas o alicientes tributarios<sup>1</sup>.

Al final de la década se pudo observar la paulatina y sostenida erosión de la base imponible de los impuestos vigentes con lo cual obviamente el actual régimen tributario fue perdiendo efectividad. (Gráfico 2).

### III. IMPUESTOS EN EL PARAGUAY

#### A. Estructura Tributaria Vigente

En Paraguay, el gobierno central recaudó por concepto de impuestos --sin incluir cotizaciones a la seguridad social-- una cifra de G. 3,6 billones en el 2003, monto que equivale a unos US\$ 571 millones y a un 9,9% del PIB para ese año, tal como se indica en el cuadro más abajo.

La estructura tributaria de Paraguay está concentrada en un número relativamente reducido de impuestos, siendo los principales el Impuesto al Valor Agregado (IVA); el impuesto a la renta de las empresas, que opera sobre distintas modalidades; y un impuesto aduanero aplicado a las importaciones. A ellos se agregan impuestos selectivos sobre ciertos consumos, como por ejemplo el gravamen a los combustibles, tabacos, bebidas y alcoholes y un impuesto sobre los actos y documentos. Dentro de este diseño, una de las características más notoria resulta ser la ausencia de un impuesto a la renta para las personas físicas o de un impuesto al patrimonio.

El actual régimen impositivo vigente data del año 1992, ocasión en la que fue promulgada la Ley 125/91.

Esta Ley cuya principal virtud fue el hecho de haber sistematizado y eliminado un gran número de leyes especiales y de afectación específica que tenía el Paraguay y que se constituían en un conjunto incoherente, amorfo e inconexo de normas del régimen tributario nacional y que, consecuentemente, la hacía extremadamente ineficiente, tanto en su administración como en su interpretación por los agentes económicos y contribuyentes.

Con la sanción de la Ley 125/91 el régimen tributario queda sistematizado en:

#### *LIBRO I - Impuestos a los Ingresos*

##### Titulo 1

- Capítulo I: Rentas de actividades comerciales, industriales o de servicios que no sean de carácter personal.
- Capítulo II: Rentas de las actividades agropecuarias.

##### Titulo 2

- Tributo Único

#### *LIBRO II - Impuestos al Capital*

##### Titulo Único

- Impuesto Inmobiliario (Actualmente este impuesto se encuentra bajo la administración de los Gobiernos Locales)

#### *LIBRO III - Impuestos al Consumo*

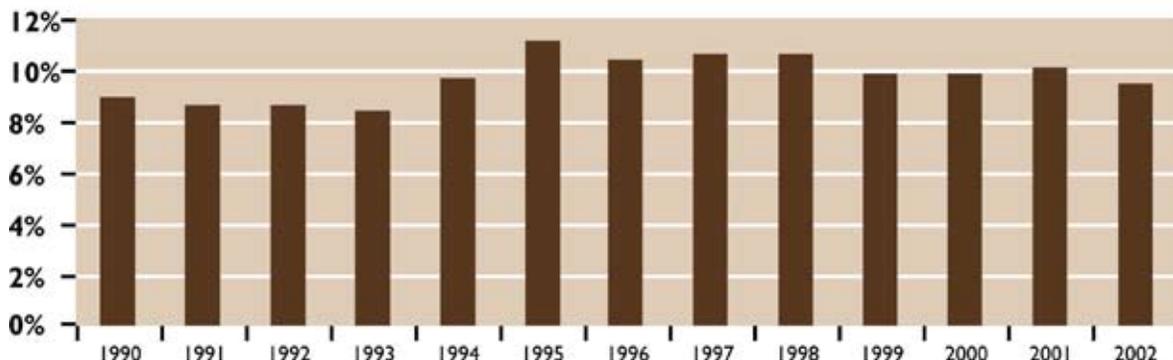
##### Titulo 1

- Impuesto al Valor Agregado

##### Titulo 2

<sup>1</sup> Ver detalles en el Anexo I

### PRESION TRIBUTARIA período: 1990-2002



- Impuesto Selectivo al Consumo  
Título 3
- Impuesto a la Comercialización Interna de Gana Vacuno (Derogado)

## LIBRO IV - Otros Impuestos

## Título 1

- Impuesto a los Actos y Documentos (Se encuentran derogados 30 hechos generadores de 34 posibles)

A los efectos de determinar la estructura total de impuesto del Paraguay, es de mencionar a los impuestos al comercio exterior, se hallan regidos por la Ley 1.095/84 que establece el Arancel de Aduanas, por la Ley 1.173/85 del "Código Aduanero" y la Ley N° 621/95 "Que aprueba el Protocolo relativo al Código Aduanero del MERCOSUR" (Cuadro 4).

Tal como se muestra en el cuadro, en el total de impuestos se verifica una fuerte predominancia de los impuestos indirectos. En efecto, este tipo de tributos -incluido el impuesto a los actos y documentos- representa un 83% del total de ingresos generados al año por el sistema impositivo.

Dentro de los impuestos indirectos, el IVA es el impuesto que exhibe el mayor rendimiento relativo.

Este gravamen opera con tasa de 10% y genera

una recaudación del orden de los US\$ 244 millones, monto que equivale a un 42,7% del total de los ingresos tributarios. Le siguen en importancia el impuesto aduanero y el impuesto a los combustibles, los que aportan respectivamente el 18,1% y 15,6% del total recaudado. Un aspecto relevante que mencionar es el hecho que si consideramos todos los Impuestos Selectivos al Consumo (Combustibles, tabaco, bebidas y alcoholes) este pasa a constituirse en el 2do. rubro de recaudación más importante con una participación del 19,1% sobre el total.

Por su parte, la tributación directa está sustentada casi exclusivamente por el impuesto a la renta de las empresas. La tasa general de este gravamen es 30%, aplicándose diversas exenciones totales o parciales, para la inversión de capital (Ley 60/90), la Ley de Maquila (Ley 1064/97), la apertura de capital en el Mercado de Valores, el procesamiento en zonas francas (Ley 523/95), Forestación (Ley 536/94), Leasing (Ley 1.295/98), entre otros. Al régimen anterior, se agrega un tratamiento presuntivo para la renta del sector agrícola y una modalidad simplificada para los pequeños contribuyentes cuyas ventas anuales no superen aproximadamente US\$ 8.000 al año, los que abonan un impuesto que corresponde al 4% de sus ventas totales y que se denomina Tributo Único.

<b>Cuadro N° 1</b>				
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS DEL PARAGUAY</b>				
<b>Gobierno Central - Año 2003 1</b>				
	<b>Millones de G.</b>	<b>Millones de US\$</b> 2	<b>Como % del Total</b>	<b>En % del PIB</b> 3
<b>Impuesto Directos</b>	<b>623.865</b>	<b>97</b>	<b>17.0%</b>	<b>17.0%</b>
Impuesto a la Renta	596.022	93	16.2%	1.6%
Impuesto a la Renta Agropecuaria	21.527	3	0.6%	0.1%
Tributo único	6.316	1	0.2%	0.0%
<b>Impuesto Indirectos</b>	<b>3.052.563</b>	<b>474</b>	<b>83.0%</b>	<b>8.2%</b>
IVA	1.570.339	244	42.7%	4.2%
Impuesto selectivo al Consumo-Combustible	574.280	89	15.6%	1.5%
Impuesto selectivo al Consumo-Otros	129.478	20	3.5%	0.3%
Gravamen aduanero sobre las importaciones	665.114	103	18.1%	1.8%
Impuesto a los actos y documentos	53.067	8	1.4%	0.1%
Otros ingresos	60.284	9	1.6%	0.2%
<b>Total</b>	<b>3.676.284</b>	<b>571</b>	<b>100.0%</b>	<b>9.9%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda del Paraguay

Notas:

1. Cifras Provinciales

2. Tipos de cambio nominal promedio del 2003 equivalente a G. 6435 por dolar de E.E.U.U.

3. Estimación preliminar del PIB para 2003 equivalente a G. 37.125.184 millones.

## B. Situación Actual del Sistema Tributario

La situación actual del Sistema Tributario, el que fuera reformado en el año 1992, podría definirse como el resultado de un cambio profundo en la composición y en los distintos niveles de recaudación, especialmente en lo que hace relación al Impuesto al Valor Agregado, al Impuesto Selectivo al Consumo y al Impuesto a la Renta, así como en lo que se refiere a la modernización de la Administración Tributaria, generando un mejoramiento de los sistemas administrativos.

La Reforma Tributaria de 1992 se caracterizó por la simplificación en la administración de los tributos, debido principalmente a la síntesis de aproximadamente 87 impuestos en 4 libros, además de la implementación de innovaciones en los sistemas de recaudación.

En ese sentido, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), fue el principal cambio de la reforma tributaria, el cual ha pasado a constituirse en uno de los pilares de la recaudación impositiva del Estado, representando entre el 4% y 44% del PIB. Este impuesto suplió al Impuesto a las Ventas, a los Servicios y al Papel Sellado y Estampillas.

En lo que se refiere a los Impuestos Selectivos al Consumo, grava cuatro tipos de bienes: el tabaco, las bebidas alcohólicas y no alcohólicas, los alcoholes y los combustibles. Este impuesto y dada su estructura en los últimos años ha pasado a constituirse en una de las principales fuentes de ingresos tributarios como consecuencia principal de los ajustes en las tasas aplicadas a los combustibles.

Por último mencionamos al Impuesto a la Renta sobre las Actividades Comerciales, Industriales o de Servicios que no sean de carácter personal, con el cual se han eliminado una diversidad de exenciones existentes, se permitieron regularizaciones de deudas y obligaciones tributarias, se practican revalúos anuales y obligatorios de bienes del activo fijo de tal forma a obtener un mayor sinceramiento por parte de los obligados. Estas medidas surten el efecto deseado y son demostrados al verificarse que en el año 1991 la participación del Impuesto a la Renta como porcentaje del PIB fue del 1,1%, en tanto que en el año 1994 y 1995 fueron del 2,0% y 2,3%, respectivamente, hecho o situación no sostenible, dado que en la segunda mitad de los '90 este impuesto ha venido retrotrayéndose hasta ubicarse en el 1,6% del PIB en el año 2003. Cabe mencionar, que el Impuesto a la Renta a las Actividades Agropecuarias entró en vigencia a partir del año 1995, lo que equivale a decir que la vigencia plena de la Reforma Tributaria se ha logrado recién a partir de

la segunda mitad de la década de los '90. A pesar de la vigencia plena del nuevo régimen impositivo, este último componente no tuvo el dinamismo esperado como

<b>Cuadro N° 2</b>	
<b>IMPUESTO AL VALOR AGREGADO</b>	
<b>Tasas comparadas <sup>2</sup></b>	
<b>Tasa de IVA</b>	
<b>Año 2002</b>	
<b>País</b>	<b>Tasa Estándar (En %) <sup>a/</sup></b>
<b>G7</b>	
Alemania	16
Canadá	7
E.E.U.U.	--b/
Francia	19,6
Italia	20
Japón	5
Reino Unido	17,5
<b>Latinoamérica</b>	
Argentina	21
Bolivia	13
Brasil	[10,0-15,0]c/; [7,0-25,0]d/
Chile	19,0 e/
Colombia	16
Costa Rica	13
Ecuador	12
México	15
Nicaragua	15
Panamá	5
Paraguay	10
Perú	18
Uruguay	23

consecuencia de dos factores fundamentales: i) la no existencia de un catastro para el país hizo que los valores de las tierras no se ajusten automáticamente como debieron realizarse; y ii) la falta de control por parte de la Administración Tributaria, la que por la falta de herramientas suficientes no ejerció el debido control.

## C. Características de los Impuestos Indirectos en el Paraguay

### i. Impuesto al Valor agregado

Este impuesto es el pilar fundamental de la recaudación tributaria del Paraguay, dado que aproximadamente el 45% de los ingresos tributarios provienen de este impuesto. (cuadro Impuesto al Valor Agregado)

Las características que presenta el Impuesto al

Valor Agregado en el Paraguay es del tipo consumo y utiliza el principio de destino. La tasa que se aplica es del 10% y es una de las más bajas del mundo.

Poco más de la mitad ( $\approx 55\%$ ) se genera a través de las importaciones, mientras que el resto de la recaudación proviene del mercado interno. Dentro de la estructura interna se tiene que las 2/3 partes provienen de las actividades de comercio, industria manufacturera y servicios. Un aspecto importante es el hecho de que el sector agropecuario y construcciones tienen una exigua participación, la cual no supera el 5% del total de la recaudación de origen interno.

La composición del IVA por componentes, importación y mercado interno, se puede apreciar a continuación: (cuadro 5).

El Impuesto al Valor Agregado en el Paraguay es de base amplia, aunque se reduce como consecuencia de determinadas exenciones, de las cuales las más significativas son: 1) Los combustibles y las importaciones de petróleo crudo; 2) los productos agropecuarios en estado natural; 3) las inversiones y los bienes importados por inversionistas en la primera instalación protegidas por la Ley 60/90; 4) en materia de servicios están exoneradas los arrendamientos de bienes inmuebles y la actividad de intermediación financiera, así como las prestaciones de servicio de las personas cuyos ingresos brutos no superen aproximadamente los US\$ 3.000 por año; y, 5) los regímenes especiales tales como el de turismo, transportes, etc.

El Paraguay cuenta con Regímenes Especiales, a través de los cuales, aunque se aplica la tasa general del

10% ésta es aplicada sobre una base reducida, la cual es fijada por la Administración. Los principales regímenes especiales son:

1. Régimen de Turismo: Este régimen aplicado principalmente a los productos de importación consiste en aplicar la tasa general del 10% a una base reducida. En ese sentido, la administración determinó que la Base imponible sería del 15% del valor de las Importaciones (Valor CIF + Gravamen Aduanero + Otros Gastos e Impuestos), con lo cual la tasa efectiva pasó a constituirse en el 1,5%.
2. Régimen Especial para el transporte público de personas: Este mecanismo simplificado opera de manera similar al anterior, aunque en este caso particular la administración determina que el porcentaje (referencial) sea del 7,5% del precio del ticket del transporte sobre el cual se aplica la tasa general del IVA. En este caso la tasa efectiva es del 0,75%.
3. Régimen especial para el transporte internacional: dependiendo de los casos la base sobre la que se aplica es diferencial. Tenemos que para el:
  - a. Transporte de bienes por cualquier medio: es el 25% (veinte y cinco por ciento) del valor del total flete. Cuando el valor del flete no se encuentre discriminado del precio total de los bienes que se transportan, dichos porcentajes se aplican sobre el 10% (diez por ciento) del precio

<b>Cuadro N° 3</b>					
<b>IMPUESTO AL VALOR AGREGADO</b>					
<b>Recaudación por componentes</b>					
En millones de Guaraníes Corrientes					
<b>Meses</b>	<b>(1) IVA TOTAL</b>	<b>(1) IVA INTERNO</b>	<b>(2/1) % PART.</b>	<b>(1) IVA IMPORTACIÓN</b>	<b>(3/1) % PART.</b>
1993	410.002	193.092	47.1%	216.910	52.9%
1994	595.333	276.159	46.4%	319.174	53.6%
1995	772.336	348.090	45.1%	424.246	54.9%
1996	814.320	382.331	47.0%	431.989	53.0%
1997	951.345	435.422	45.8%	515.923	54.2%
1998	1.063.734	508.367	47.8%	555.367	52.21%
1999	1.048.351	549.973	52.5%	498.378	47.54%
2000	1.150.278	575.723	50.1%	574.554	49.95%
2001	1.204.291	594.928	49.4%	609.363	50.60%
2002	1.252.460	645.318	51.5%	607.142	48.48%
2003	1.570.339	738.145	47.0%	832.194	52.99%

Fuente: Dirección General de Aduanas y BCP

mencionado.

- b. Transporte de personas: es el 25% (veinte y cinco por ciento) sobre el precio total de los pasajes emitidos en el país.
- c. Servicio de transporte en tránsito. Cuando las empresas de transporte terrestre presten servicios de fletes que tengan origen y destino en el exterior del territorio nacional, pero parte del recorrido se realice en el país la base imponible es del 15% (quince por ciento) del valor total del flete. Cuando el valor del flete no se encuentre discriminado del precio total de los bienes que se transportan, dicho porcentaje se aplica sobre el 10% (diez por ciento) del precio mencionado.

Las exportaciones están exoneradas y los exportadores pueden recuperar el monto del IVA (crédito fiscal) correspondiente a los bienes y servicios adquiridos que hayan estado afectado directa o indirectamente a las exportaciones realizadas. El mecanismo de reintegro es la emisión de certificados de crédito tributario que pueden utilizarse para la cancelación de cualquier tipo de tributo interno.

## ii. Impuesto Selectivo al Consumo

Este impuesto grava el tabaco, las bebidas (alcohólicas y no alcohólicas), los alcoholes y los combustibles derivados del petróleo. En este impuesto específico el Paraguay presenta las tasas más bajas de la región, y

esto se hace aún más evidente al comparar las tasas que corresponden a los tabacos y bebidas. Así podemos ver que: (Cuadro 6).

Con relación a los combustibles más abajo se presenta una comparación de los precios de los principales derivados del petróleo, los que están expresados en Ctv. de US\$, así como la proporción del Impuesto Selectivo al Consumo sobre el precio final en consideración a que en muchos países este es un impuesto específico y no ad-valorem. En esta proporción no fueron incluidos otros impuestos, tales como el IVA, el Impuesto a las ventas, etc. que podrían alcanzar también a los combustibles. El detalle con datos disponibles al 31 de mayo del 2004 es el siguiente: (Cuadro 7).

Este impuesto en los últimos años ha pasado ha constituirse en una de las fuentes principales de la recaudación tributaria dado que el escenario fiscal se ha ido deteriorando y consecuentemente se requería ajustar las tasas de los impuestos que puedan generar un flujo de caja positivo en el corto plazo dado el menor precio relativo vigente, como consecuencia de una menor carga impositiva con relación a los demás países de la región. La evolución a través de los años se puede visualizar en el siguiente cuadro, así como para los demás países de Latinoamérica. (Cuadro: "Time Series of Fuel Prices in America).

El Impuesto Selectivo al Consumo – ISC en el Paraguay es un impuesto de carácter monofásico, es decir es aplicado tan solo en una de las etapas de comer-

<b>IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO</b>							
	<b>Bolivia</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>México</b>	<b>Paraguay</b>
<b>Cigarrillos</b>	50%	60%	75%	45%	103%	139.1%	4%-7%
<b>Whisky</b>	a.p.l.	12%	130%	40%	63%	10%	5%-10%
<b>Cervezas</b>	a.p.l.	4%	80%	40%	43%	21.5%	5%-10%
<b>Vinos</b>	a.p.l.	---	30%	---	43%	15%	5%-10%
<b>A.Mineral</b>	---	4%	0-30%	---	---	---	5%-10%

Nota: a.p.l.: Alicuota por Litro

<b>PAISES</b>	<b>Impuesto Selectivo como % del Precio de Venta</b>				<b>Derivados del Petróleo-Precios en US\$</b>			
	<b>Nafta de 85 Menor</b>	<b>Nafta de 95 Menor</b>	<b>Nafta Mayor Octanaje</b>	<b>GASOIL</b>	<b>Nafta de 85 Menor</b>	<b>Nafta de 95 Menor</b>	<b>Nafta Mayor Octanaje</b>	<b>GASOIL</b>
<b>ARGENTINA (1)</b>	70%	62%	62%	19%	0.59	0.66	0.69	0.49
<b>BOLIVIA (2)</b>	n/d	23%	32%	27%	0.42	0.50	0.50	0.40
<b>BRASIL (3)</b>	27%	27%	27%	16%	0.64	0.64	0.64	0.45
<b>CHILE (4)</b>	38%	37%	37%	15%	0.74	0.75	0.76	0.45
<b>PARAGUAY</b>	34%	34%	38%	21%	0.62	0.64	0.76	0.47
<b>URUGUAY</b>	43%	47%	48%	8%	0.84	0.91	0.94	0.57

(1) Porcentajes establecidos en la legislación (2) Impuesto Especifico en Bolivianos por Litro (3) Impuesto Especifico en Reales por Litro (4) Coeficientes Fijos multiplicados por UTM (variables)

cialización. Los momentos en los cuales se aplica este impuesto son al momento de la importación para los bienes importados o en la fase de la 1ra. enajenación en los casos de producción nacional o local.

Las tasas por cada uno de los bienes alcanzados al presente impuesto se presentan a continuación: (Cuadro 8).

La base imponible sobre la cual se aplica el im-

Cuadro N° 8														
Time Series of Fuel Prices in America														
Survey Table 1991 - 2002														
Fuel Prices in US-Cents per Litre (actual price paid)														
	Diesel						Super Gasoline						Source & Date of 2002	
	1991	1993	1995	1998	2000	2002	1991	1993	1995	1998	2000	2002		
Red Base Line World Market Crude Oil**					20*	16*	13*	11*	11*	7	20	16		
Green Base Line Normal Sales Price	28	25	25	21	36	31	29	26	26	22	37	32		
Country	1991	1993	1995	1998	2000	2002	1991	1993	1995	1998	2000	2002	Source	Date
Antigua and Barbuda					56						56			
Argentina		29	28	42	52	46***	79	60	94	107	63***		GTZ	Dec 2003
Barbados				62	75	53				72	95	66	OLADE	Jun 2002
Bolivia		35	31	35	50	42	43	38	53	80	69		GTZ	Dec 2002
Brazil		38	39	34	34	31	53	63	80	92	55		GTZ	Dec 2002
Canada		39	36	39	47	43	47	45	41	58	51		ADAC	Dec 2002
Chile		31	33	29	47	39	43	53	49	64	58		GTZ	Dec 2002
Colombia		19	27	20	35	24	23	35	24	49	44		GTZ	Dec 2002
Costa Rica												64	GTZ	Dec 2002
Cuba				18		45				50		90	Embassy	Dec 2002
Dominican Republic			28	22	39	27			40	40	71	49	GTZ	Dec 2002
Ecuador		19	28	24	18	27***	31	33	38	31	55***		GTZ	Dec 2003
El Salvador				30	40	33				54	67	46	GTZ	Dec 2002
Fiji				37						50				
Grenada				41	41	41				54	54	54	OLADE	Jun 2002
Guatemala		25	28	32	42	32	32	39	41	53	48		OLADE	Jul 2002
Guyana				27	27	27				30	37	31	OLADE	Jun 2002
Haiti				36	35	30				59	64	54	OLADE	Jun 2002
Honduras		26	25	30	46	46	41	35	50	62	63		GTZ	Dec 2002
Jamaica				33	49	44				37	62	52	OLADE	Jun 2002
Mexico		28	25	28	45	47	39	32	36	61	62		GTZ	Dec 2002
Nicaragua		30	31	35	54	41	69	62	47	62	54		OLADE	Jul 2002
Panama		30		28	41	36	43		41	53	51		GTZ	Dec 2002
Paraguay		27	28	24	34	34	43	44	47	72	56		GTZ	Dec 2002
Peru		32	43	33	54	48***	56	68	55	80	74		GTZ	Dec 2003
Puerto Rico				32						34				
Sao Tomé and Príncipe					71						71			
Suriname				41	41	41				56	56	56	OLADE	Jun 2002
Trinidad and Tobago				20	20	21				39	39	40	Embassy	Dec 2002
United States		28	33	27	48	39	32	34	32	47	40		ADAC	Dec 2002
Uruguay			38	42	53	20			89	90	119	46	ADAC	Dec 2002
Venezuela, RB			1	8	6	5			3	14	12	5	GTZ	Dec 2002

\* Annual average crude oil price used

\*\* Crude oil prices are noted in US cents per litre in the above table. Crude oil prices per barrel: US-\$ 20 (1991), US-\$ 17 (1993 & 1995), US-\$ 11 (1998), US-\$ 31 (2000), US-\$ 26 (2002)

\*\*\* 2003

1 US-Cent per litre = Update: 09 Dec. 2003  
3.785 US-Cent per US-gallon

puesto lo constituye el precio de venta en fábrica, excluido el propio impuesto y el IVA; y en la importación el valor aduanero. Las exportaciones en este impuesto no están gravadas.

La recaudación por grandes componentes (Combustibles & Otros) de los bienes sujetos a este tributo, se presenta a continuación: (Cuadro 9).

### iii. Impuesto al Comercio Exterior

Los impuestos al comercio exterior son percibidos por la Dirección General de Aduanas, la cual es una dependencia de la Subsecretaría de Estado de Tributación<sup>2</sup>, es decir, la recaudación de los tributos internos y aduaneros están a cargo de una misma oficina, pero con funciones bien específicas, y en ese sentido la Aduana es responsable de administrar principalmente dos normas legales que son:

- 1) El Código Aduanero que sienta las reglas básicas

- que rigen para la importación y exportación; y,
- 2) El Arancel Externo Común del MERCOSUR, que entró en vigencia el 1° de enero del 1995.

El MERCOSUR cuenta con un Arancel Externo Común, el cual es aplicado sobre las importaciones extrazona, en tanto que para las importaciones provenientes de la región ésta es del 0%, a excepción de los casos especiales que se mencionarán más adelante. La clasificación de los bienes se basa en la Nomenclatura

<sup>2</sup> Con la promulgación de la Ley 2422 promulgada el 15 de julio del 2004, se establece que la Dirección General de Aduanas (a partir de la vigencia de la Ley la Dirección Nacional de Aduanas) es un órgano del Estado, de carácter autónomo e investido de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.

<b>Cuadro N° 7</b>		
<b>IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR</b>		
<b>Sección 1</b>		<b>Tasa Máxima</b>
1)	Cigarrillos perfumados o elaborados con tabaco rubio egipcio o turco, virginia y similares	8%
2)	Cigarrillos en general no comprendidos en el numeral anterior	8%
3)	Cigarros de cualquier clase	7%
4)	Tabaco negro o rubio, picado o en otra forma, excepto el tabaco en hoja	7%
5)	Tabaco elaborado, picado, en hebra, en polvo (rapé), o en cualquier otra forma	7%
<b>Sección 2</b>		
1)	Aguas minerales y bebidas gaseosas sin alcohol, dulces y en general bebidas no especificadas con un máximo de 2% de alcohol	8%
2)	Jugo de frutas con un máximo de 2% de alcohol	8%
3)	Cervezas en general	8%
4)	Coñac artificial y destilado, ginebra, ron, cocktail, caña y aguardiente no especificados	10%
5)	Producto de licorería, anís, bitter, amargo, fernet y sus similares: vermouths, ponches, licores en general	10%
6)	Sidras y vinos de frutas en general, espumantes o no: vinos espumantes, vinos o mostos alcoholizados o concentrados y misteles	10%
7)	Vino dulce natural de jugos de uvas (tinto, rosado o blanco, exceptuando los endulzados)	10%
8)	Vino dulce (inclusive vino natural endulzado), vinos de postres, vinos de frutas no espumantes y demás vinos artificiales en gral.	10%
9)	Champagne, y equivalente	10%
10)	Whisky	10%
<b>Sección 3</b>		
1)	Alcohol Anhidrido o absoluto y alcohol rectificado desnaturalizado, exclusivamente para carburante nacional	5%
2)	Alcohol desnaturalizado	5%
3)	Alcoholes rectificadas	10%
4)	Líquidos alcohólicos no especificado	10%
<b>Sección 4</b>		
1)	Combustibles derivados del petróleo	50%

Cuadro N° 8

## IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO

### Recaudación por componentes

Fuel Prices in US-Cents per Litre (actual price paid)														
	Diesel						Super Gasoline							
	1991	1993	1995	1998	2000	2002	1991	1993	1995	1998	2000	2002		
Red Base Line World Market Crude Oil**					20 <sup>a</sup>	16 <sup>a</sup>	13 <sup>a</sup>	11 <sup>a</sup>	11 <sup>a</sup>	7	20	16		
Green Base Line Normal Sales Price	28	25	25	21	36	31	29	26	26	22	37	32		
Country	1991	1993	1995	1998	2000	2002	1991	1993	1995	1998	2000	2002	Source & Date of 2002	
													Source	Date
Antigua and Barbuda					56						56			
Argentina		29	28	42	52	46***	79	60	94	107	63***		GTZ	Dec 2003
Barbados				62	75	53				72	95	66	OLADE	Jun 2002
Bolivia		35	31	35	50	42	43	38	53	80	69		GTZ	Dec 2002
Brazil		38	39	34	34	31	53	63	80	92	55		GTZ	Dec 2002
Canada		39	36	39	47	43	47	45	41	58	51		ADAC	Dec 2002
Chile		31	33	29	47	39	43	53	49	64	58		GTZ	Dec 2002
Colombia		19	27	20	35	24	23	35	24	49	44		GTZ	Dec 2002
Costa Rica											64		GTZ	Dec 2002
Cuba				18		45				50		90	Embassy	Dec 2002
Dominican Republic			28	22	39	27			40	40	71	49	GTZ	Dec 2002
Ecuador		19	28	24	18	27***	31	33	38	31	55***		GTZ	Dec 2003
El Salvador				30	40	33				54	67	46	GTZ	Dec 2002
Fiji				37						50				
Grenada				41	41	41				54	54	54	OLADE	Jun 2002
Guatemala		25	28	32	42	32	32	39	41	53	48		OLADE	Jul 2002
Guyana				27	27	27				30	37	31	OLADE	Jun 2002
Haiti				36	35	30				59	64	54	OLADE	Jun 2002
Honduras		26	25	30	46	46	41	35	50	62	63		GTZ	Dec 2002
Jamaica				33	49	44				37	62	52	OLADE	Jun 2002
Mexico		28	25	28	45	47	39	32	36	61	62		GTZ	Dec 2002
Nicaragua		30	31	35	54	41	69	62	47	62	54		OLADE	Jul 2002
Panama		30		28	41	36	43		41	53	51		GTZ	Dec 2002
Paraguay		27	28	24	34	34	43	44	47	72	56		GTZ	Dec 2002
Peru		32	43	33	54	48***	56	68	55	80	74		GTZ	Dec 2003
Puerto Rico				32						34				
Sao Tomé and Príncipe					71						71			
Suriname				41	41	41				56	56	56	OLADE	Jun 2002
Trinidad and Tobago				20	20	21				39	39	40	Embassy	Dec 2002
United States		28	33	27	48	39	32	34	32	47	40		ADAC	Dec 2002
Uruguay			38	42	53	20			89	90	119	46	ADAC	Dec 2002
Venezuela, RB			1	8	6	5			3	14	12	5	GTZ	Dec 2002

Fuente: Ministerio de Hacienda & BCP.

del Sistema armonizado de la Organización Mundial de Aduanas y para la valuación se aplica el Código de Valoración de la OMC.

Las exenciones al presente régimen son los bienes personales de las personas en tránsito; las provenientes de la aplicación de tratamientos de reciprocidad previstos en Tratados y Acuerdos Internacionales; las importaciones de los bienes familiares de residentes

inmigrantes y de paraguayos que retornan al país y que estuvieron en el exterior por lo menos dos años; los instrumentos y equipamientos a ser utilizados en el Paraguay, siempre que sean bienes destinados para propósitos culturales, de enseñanza, investigación o para servicios sociales proveídos por instituciones que no persigan fines de lucro; las muestras sin valor comercial; los instrumentos utilizados por personas discapacitadas.

citadas; los bienes adquiridos por herencia; y los bienes de capital para las inversiones aprobadas bajo la Ley de Incentivo a las Inversiones, la Ley 60/90.

<b>Cuadro N° 9</b>		
<b>Tasas Aplicadas</b>		
<b>Conceptos</b>	<b>Extrazona</b>	<b>Intrazona</b>
Vehículos y autopartes	5% al 20%	0% al 13%
Azúcar	30%	30%
Materias Primas	0%	0%
Bienes de Capital	0% al 6%	0%
Bienes de Informática & Telecomunicaciones	0% & 2%	0%
Bienes de Consumo	0% al 20%	0%

En la Administración Aduanera existen distintos mecanismos de liquidación aplicados, así tenemos los siguientes sistemas de despachos de los bienes, el:

- General, sujeto a las disposiciones generales del impuesto
- De Turismo, el cual permite una reducción de la base imponible del bien antes de aplicar el impuesto.
- De importaciones menores, aplicado para los contribuyentes pero hasta un determinado monto y de liquidación instantánea.
- De Pacotilla, aplicado para la internación de bie-

nes de consumo personal hasta un determinado monto y de liquidación inmediata.

- Liberaciones.

El detalle de los valores imponibles de los mismos se muestra a continuación: (cuadro 10).

La recaudación histórica provenientes de los impuestos al comercio exterior se presenta a continuación: (Cuadro 11).

Un punto relevante consiste en que una porción importante de los tributos internos son recaudados a través de las Aduanas del país, y ese es el caso del IVA, del Impuesto Selectivo al Consumo y del Impuesto a la Renta empresarial.

#### iv. Impuesto a los Actos y Documentos

Este tributo grava los actos y contratos cuya existencia conste en algún documento. Los actos gravados que se establecen en la Ley se relacionan con:

- Actos vinculados a la intermediación financiera, tales como:
- Los préstamos y créditos concedidos, así como las prórrogas de los mismos por parte de entidades bancarias y financieras comprendidas en la Ley N° 861/96, de Bancos y Entidades Financieras.
- Las letras de cambio, giro, cheques de plaza a plaza, órdenes de pago, cartas de créditos y toda operación que implique una transferencia de fondos

<b>Cuadro N° 10</b>						
<b>IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR</b>						
<b>Valor Imponible por Regímenes</b>						
<b>Años</b>	<b>Régimen General</b>	<b>Régimen de Turismo</b>	<b>Importaciones Menores</b>	<b>Pacotilla</b>	<b>Liberaciones</b>	<b>TOTAL</b>
1990	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	1.665.557
1991	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	2.258.421
1992	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	2.347.435
1993	2.498.756	774.553	9	16.457	14.360	3.304.135
1994	4.381.640	1.434.194	2.289	10.915	21.822	5.850.861
1995	5.145.543	2.556.642	17.279	1.788	14.052	7.735.303
1996	5.269.600	1.896.805	19.601	961	15.164	7.202.130
1997	6.301.869	1.668.939	23.338	1.997	17.712	8.013.854
1998	6.835.603	1.838.835	49.907	2.910	16.854	8.744.109
1999	7.660.191	1.430.744	28.039	9.006	20.096	9.148.076
2000	7.415.711	2.117.771	18.392	8.149	98.235	9.658.258
2001(*)	7.224.273	2.017.712	0	4.158	17.160	9.263.302
2002(*)	5.414.109	2.816.478	593.744	690.798	0	9.515.130
2003(*)	7.075.863	3.680.888	775.971	902.813	0	12.435.536

(\*) Datos sujetos a modificación Fuente: Ministerio de Hacienda (DGA). & BCP.

Cuadro N° 11

### IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR Valor Imponible, Recaudación & Tasa Efectiva

Años	Valor Imponible	Imp Com X*	Valor Imponible	Imp Com X*
	1	2	3 = 2 / 1	En % del PIB
1990	1.665.557	107.371	6.4%	1.7%
1991	2.258.421	145.918	6.5%	1.8%
1992	2.347.435	159.346	6.8%	1.6%
1993	3.304.135	195.974	5.9%	1.6%
1994	5.850.861	276.638	4.7%	1.8%
1995	7.735.303	477.909	6.2%	2.7%
1996	7.202.130	427.861	5.9%	2.2%
1997	8.013.854	464.435	5.8%	2.2%
1998	8.744.109	487.104	5.6%	2.1%
1999	9.148.076	387.267	4.2%	1.6%
2000	9.658.258	473.641	4.9%	1.8%
2001(*)	9.263.302	486.820	5.3%	1.7%
2002(*)	9.515.130	479.542	5.0%	1.5%
2003(*)	12.435.536	555.409	4.5%	1.6%

(\*) Datos Preliminares Fuente: Ministerio de Hacienda (DGA).

o de divisas, al exterior o dentro del país.

- Exportación de productos agropecuarios en estado natural.

Existen diversas exoneraciones que contemplan actos o entidades. Si bien no existe exoneración expresa, los actos gravados por el IVA no lo están por el presente impuesto. Se aplican alícuotas ad valorem que son:

- En los actos vinculados a la intermediación financiera se tienen tasas fijas, las que son:
- Los préstamos y créditos concedidos: 1,74%
- Las transferencias dentro del país: 1,00%
- Las transferencias al exterior del país: 1,50%
- En la Exportación de productos agropecuarios en estado natural la tasa máxima es del 12%, y es facultad del Poder Ejecutivo establecer tasa diferenciadas y así tenemos que en la actualidad se encuentran vigente este impuesto para los siguientes bienes, el:
  - Cuero en estado natural (Wet blue): 12%
  - Soja: 4%.

#### v. Otros Impuestos Indirectos

Impuesto sobre las entradas al Hipódromo: Este impuesto fue establecido por la Ley 35/54 y se aplica sobre:

- Todas las entradas al hipódromo
- No presentan excepciones

- La tasa es del 10%.

Impuesto a los juegos de azar: Este impuesto se halla establecido por la Ley 431/71 y grava todas las ganancias provenientes de los juegos de azar.

Las características principales de este impuestos son:

- Se encuentran exentas las ganancias inferiores a G. 5.000 (≈ US\$ 0,80 Cts).
- Son aceptadas las deducciones, las que son consideradas gastos ordinarios de administración, de hasta el 10% del monto total o bruto del premio
- La tasa aplicada es del 10%.

Impuesto sobre la comercialización de ganado vacuno:

Este impuesto fue establecido por Ley 808/96 y tiene afectación específica para financiar los gastos relativos al Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA).

- No presentan excepciones
- La tasa es del 1%.

#### IV. PROBABLES PUNTOS POLÉMICOS EN LA INTEGRACIÓN

Los principales problemas que podrían presentarse para la integración de los tributos internos en la región pueden resumirse en los siguientes puntos:

Problemas de carácter general

- 1) Los desequilibrios internos de las economías de los países miembros
- 2) Las asimetrías de las economías de la región
- 3) La falta de un organismo supra nacional que pueda sentar las bases de una armonización eficiente y sostenible.

Los puntos mencionados precedentemente no son exclusivos, y probablemente puedan sumarse otros más, aunque dada las características e idiosincrasia de la región si adquieren una mayor relevancia y consecuentemente se generan incentivos a alejarse de los procesos de armonización antes que avanzar en los mismos. Así podemos mencionar que hasta tanto los desequilibrios internos persistan, la tendencia será subsanar los mismos con medidas de política no muy eficientes, aunque si probablemente muy rendidoras desde el punto de vista financiero.

### Problemas específicos

- 1) **Definición de los tipos de impuestos al consumo a ser armonizados.** Para esto se requiere definir el impuesto que será sujeto de la armonización y sentar las bases para que se eliminen los impuestos indirectos que no ayuden o coadyuven a un sistema armonizado, así como los tratamientos o interpretaciones diferenciadas, tales como la utilización de bases imponibles menores o reducción de la misma a un determinado porcentaje, en función a determinadas políticas internas. Por ello, definir y uniformizar la amplitud de la base imponible permitirá definir el alcance y profundidad de un régimen tributario armonizado.
- 2) **Determinación de los impuestos a considerar y principio de no-discriminación.** Este aspecto es a su vez fundamental y para lograr su maximización se requiere realizar un relevamiento de todos los impuestos a los bienes y servicios vigente, tanto en el ámbito del gobierno central como en el de los gobiernos subnacionales, y a partir de ahí establecer un cronograma temporal de migración a un sistema homogéneo que se encuentre alineado con las perspectivas de largo plazo de sistemas armonizados e integrados y para ello un factor fundamental debe de ser evitar la discriminación en el tratamiento tributario entre bienes nacionales e importados
- 3) **Adopción de criterios relativos a principios jurisdiccionales de tributación.** Este es un factor a su vez fundamental en el proceso de integración, dado que el mismo definirá o sentará las bases de un acuerdo para determinar cual

de ellos retiene la potestad exclusiva de imponer este tipo de tributos internos. Para esto existen dos principios que permiten asignar en forma exclusiva la potestad tributaria para los bienes comercializados entre los países, que son:

- a. Principio de imposición exclusiva en el país de origen; y,
  - b. Principio de imposición exclusiva en el país de destino.
- 4) **Redefinición de las estructuras administrativas a fin de lograr una eficiente vinculación entre salida y entrada de bienes entre los estados partes.** Este es a su vez un aspecto que requiere especial atención dado que se precisa que en cualquier etapa o ciclo de producción o circulación de un bien, pueda identificarse y cuantificarse en forma sencilla y precisa la carga tributaria de los impuestos al consumo. Sin estructuras administrativas adecuadas o con capacidad para procesar e identificar las cargas tributarias, las posibilidades de armonización se ven acotadas, y es por ello que debe de existir un proceso de vinculación administrativa entre los estados partes y esto en muchos casos implicará una revisión de las disposiciones legales por la “supuesta” pérdida de soberanía.
- 5) **La armonización tributaria y su vínculo con objetivos nacionales y supranacionales.** Este punto al igual que los anteriores precisa de un análisis a fondo dado que, la coexistencia de distintos tipos de impuesto al consumo que sean acumulativos o en cascada, que graven bienes específicos o cuyo diseño no sea lo suficientemente amplia genera problemas o distorsiones que afectan el comercio entre las partes. Por ello una parte considerable de las distorsiones que pueden originar alguno de los actuales impuestos al consumo por las transacciones y que deben de corregirse en un proceso de armonización se refieren a los efectos de acumulación y piramidación.

Al analizar cada uno de estos aspectos más particulares en lo relativo a la armonización tributaria obviamente generarían soluciones o efectos positivos de las mismas en el mercado interno, pero debemos tener presente que un proceso de armonización implicará una adecuación interna con miras a un objetivo supranacional que podría generar en el corto plazo una disminución de las recaudaciones y por ello este proceso debe ser dinámico e ir acompañado de otras medidas compensatorias.

Finalmente, es de resaltar que muchas veces estos factores no son analizados desde el plano de la

competitividad de los países o de la región, dado que esto implica un aumento en el costo y precio de los productos exportados y consecuentemente la exportación de impuestos perjudican a los productores del propio país frente a los productores de los demás países.

## V. OTRAS INFORMACIONES DE CARÁCTER TRIBUTARIO

### A. Reforma Impositiva en Proceso de Implementación<sup>3</sup>

El sistema impositivo del país cuenta con un diseño simple y no-pesado para los contribuyentes e inversores, aunque el elevado número de disposiciones legales que otorgan franquicias, liberaciones o privilegios han generado importantes vacíos en el sistema tributario general y en el Impuesto a la renta de las empresas en particular. Así mismo a lo largo de los últimos 10 años de vigencia del actual régimen impositivo, la Administración Tributaria ha identificado la necesidad de hacer precisiones relativas a la no deducibilidad del impuesto, mediante la introducción de ciertas expresiones que salven los vacíos o lagunas legales respecto a las rentas no gravadas, que serán limitadas a aquellas de fuente extranjera. También se requiere precisiones de modo a que las empresas que adquieran bienes y/o servicios de los contribuyentes del tributo único no podrán considerar esta operación como gasto deducible para el pago del Impuesto a la Renta. Lo mencionado, complementado con el esquema propuesto para el tributo único y el IVA permitirán reducir los niveles de evasión y elusión impositiva, la cual es causa importante de que actualmente la tasa efectiva del impuesto sea inferior a la tasa nominal, lesionando el rendimiento previsto para este impuesto.

Por ello, en el Paraguay se está discutiendo la implementación de un nuevo régimen tributario que se sustenta en la potenciación del régimen actual, dado que con el transcurrir de los últimos años este ha sido objeto de muchas modificaciones, el cual así mismo pretende:

- 1) Combatir la informalidad.
- 2) Reducir significativamente la evasión fiscal.
- 3) Sentar las bases para un país más competitivo.
- 4) Recaudar más por mejor base de contribuyentes.

- 5) Mayor participación ciudadana en la red de auto control
- 6) Una mejor administración tributaria.
- 7) Transparencia informativa, pública y privada.

Las modificaciones en discusión constituyen un componente esencial de toda estrategia comprensiva para lograr el ajuste estructural y reasumir el desafío del crecimiento económico, buscando la sostenibilidad del proceso de desarrollo que garantice mayores niveles de bienestar y justicia social.

Siguiendo esta premisa, se puede expresar que los objetivos pueden resumirse en i) lograr un Reordenamiento jurídico integral del Sistema Tributario Nacional para hacerlo instrumento apto para el desenvolvimiento eficaz de la economía, en armonía con las demás acciones y medidas operativas de la Política Económica Global; y, ii) alcanzar niveles de Ingresos Tributarios que no impacten en la sociedad con una presión tributaria que eventualmente pudiera afectar las decisiones de consumo o inversión de los agentes económicos, así como para no incidir en la racional utilización de los factores de la producción en un marco de equilibrio dinámico.

El proyecto de reforma tributaria, en su versión aprobada contempla modificaciones al Impuesto a la Renta de las Empresas, al Tributo Único o impuesto de las pequeñas empresas, así como en el Impuesto sobre actividades agropecuarias, el IVA y el Impuesto Selectivo al Consumo. Además, se crea un Impuesto a la Renta Personal. A continuación se describen y analizan los aspectos más relevantes de la reforma tributaria:

#### I. Impuesto a la Renta

Las reformas propuestas a este impuesto se pueden agrupar en tres ámbitos: modificación de las estructuras de tasas, ampliación de la base imponible y modificación al régimen agropecuario.

Modificación de la estructura de tasas:

En la última versión del proyecto de ley se proponen las siguientes medidas:

<sup>3</sup> Esta propuesta fue aprobada por Ley de la Nación N° 2421 y promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 5 de julio del 2004

- Reducir la tasa general de 30% al 20% en el año 1 y a partir del año 2, la misma quedará fijada en forma permanente en el 10%. Se introduce una tasa diferencial en caso de distribución de utilidades, la cual se sitúa en el 5%, así como del 15% para las remesas de dividendos al exterior.
- Derogar las tasas especiales de 15% y 10% para las SAECAS, la reducción del 95% del impuesto determinado conforme a la Ley 60/90, por mencionar las de mayor relevancia, dado que se derogan todas las leyes generales o especiales que establecen regímenes especiales para el Impuesto a la Renta.

Ampliación de la base imponible y derogación de regímenes especiales:

En primer lugar, se derogan las siguientes exenciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 125/91:

- Exoneración a los intereses de Títulos-Valores
- Se restringe la exención a favor de las entidades sin fines de lucro, quedando gravadas cuando realicen, en forma permanente, empresarial y habitual, actividades generadoras de rentas afectas.
- Exención que beneficia a las entidades de educación, salvo que exista distribución de utilidades.

Además, se introducen las siguientes modificaciones:

- Se modifica el artículo 5, para considerar como rentas de fuente paraguaya los intereses de capitales colocados en el exterior.
- Se modifica el artículo 9, para precisar que las entidades financieras no podrán deducir de la renta neta las utilidades del ejercicio que destinen a reservas legales. La Ley 861/96 establece esta franquicia exclusiva para el sector financiero, que determina que estas entidades tengan una tributación media bastante inferior a las empresas de otros sectores económicos.
- En el caso de intereses o comisiones remesados a entidades bancarias en el exterior, se presumirá una renta del 20% de los importes brutos. Actualmente se presume un 100% si el pagador de la renta es una agencia, sucursal u otro establecimiento situado en el país o 50% si el pagador no cuenta con agencia, sucursal u otro establecimiento en el país.

## II. Impuesto a la Renta Agropecuario

Se reemplaza la actual determinación de una renta presunta (12% del avalúo fiscal de los inmuebles rurales) por una renta efectiva mediante contabilidad sim-

plificada para todos aquellos inmuebles cuya superficie superen las 300 Has. en la Región Oriental del país y de 1.500 Has. en la Región Occidental. La renta neta se determinará como el ingreso total menos todas las erogaciones relacionadas con la actividad.

Las explotaciones medianas, cuya superficie se encuentren entre las 20 y 300 Has. o 20 y 1.500 Has., dependiendo de su ubicación en la Región Oriental u Occidental, respectivamente, se encuentran regidas por un sistema presunto de determinación en función a informaciones relativas a la productividad de las tierras. Quedan exonerados del impuesto quienes exploten una superficie total que no supere las 20 Has en la Región Oriental y 100 Has en la Región Occidental.

En resumen podríamos decir que a los efectos tributarios el Paraguay cuenta con 3 tipos de inmuebles, en función a la cual se determinara si están o no alcanzados, así como el sistema de liquidación

1. Inmuebles grandes
  - a. Región Oriental: Superficies > a 300 Has.
  - b. Región Occidental: Superficies > a 1.500 Has.
2. Inmuebles medianos
  - a. Región Oriental: Superficies > 20 y < a 300 Has.
  - b. Región Occidental: Superficies > 100 y < a 1.500 Has.
3. Inmuebles pequeños
  - a. Región Oriental: Superficies < a 20 Has.
  - b. Región Occidental: Superficies < a 100 Has.

La tasa del impuesto se reduce del 25% al 10%, para los grandes inmuebles y al 2,5% para los inmuebles medianos.

Se incorpora la compensación, para los medianos productores, del 100% del IVA pagado en las adquisiciones de bienes y servicios. En el caso de los Grandes Inmuebles esto pasa a constituirse en parte del costo de producción.

## III. Renta del Pequeño Contribuyente (Ex Tributo Único)

Con los cambios propuestos el Tributo Único pasa a formar parte del Impuesto a la Renta y se reemplaza su nombre por el de "Renta del Pequeño Contribuyente". Los principales cambios al régimen de tributación son los siguientes:

- La renta se determinará sobre un sistema simplificado de ingresos menos egresos o en forma presunta la que se determinará como el 30% de los ingresos brutos y la tasa del impuesto será 10%. En la actualidad, el Tributo Único presenta un sis-

tema de liquidación sobre base presunta, en donde la renta presunta sobre la cual se aplicara la tasa del impuesto corresponde al monto mayor que resulte entre los ingresos reales y los ingresos presuntos, definidos estos últimos como la suma de los pagos por concepto de sueldos, arrendamiento de inmuebles, servicios básicos y mercaderías e insumos, más una imputación por concepto de utilidad. A su vez, la tasa actual es del 4%

- Se eleva de G 52 millones (≈USD 8.000) a G 100 millones (≈USD 15.000) el límite de ventas para acceder al régimen.
- Se elimina la posibilidad de rebajar como crédito contra el impuesto el 50% del IVA pagado en las compras
- Los contribuyentes afectos a este régimen serán contribuyentes de IVA. En la actualidad, el impuesto es sustitutivo del Impuesto a la Renta y del IVA.

#### IV. Impuesto al Valor Agregado

Ampliaciones de bases y derogaciones de regímenes especiales:

- Se agrega a la definición de enajenación la cesión de acciones y se eliminan las fusiones y absorciones
- Se agrega a la definición de servicios los servicios de obras con entrega de materiales y se eliminan los reaseguros
- Se incorpora como contribuyentes a las personas físicas que presten servicios profesionales y personales en forma independiente al monto de los ingresos anuales (En la actualidad solo son contribuyentes aquellos cuyos ingresos son superiores a G. 18 millones o ≈ USD 3.000).
- Se deroga la exoneración a la venta de bienes inmuebles nuevos. La tasa será 5%.
- Se deroga la exoneración a la importación y venta de combustibles.
- Se deroga la exoneración a la intermediación financiera y se gravan los intereses, comisiones y otros conceptos por el otorgamiento de préstamos
- Se deroga la exoneración al arrendamiento de inmuebles.
- Se deroga la exoneración a la venta revistas que no sean de carácter científico, educativo y/o cultural y otros materiales impresos. La exoneración persiste para los libros, periódicos y revistas de interés científico, educativo y/o cultural.
- A partir del año 3 es facultad del Poder Ejecu-

tivo seguir aplicando regímenes especiales de tributación. El efecto inmediato de esta norma, de derogarse, es la eliminación del régimen especial para el transporte de pasajeros, según el cual estos servicios quedan afectos a una tasa de 0,75%, y la derogación del régimen de turismo, que rebaja a un 1,5% la tasa de determinados productos, citando los más relevantes.

Así mismo se registran cambio de tasas<sup>4</sup>, cuyo resumen es el siguiente:

- Hasta 5% para:
  - Productos de la canasta básica familiar
    - arroz, fideos, aceites, harina, sal yodada, leche, huevos, carnes y yerba mate
  - 5% en forma definitiva para:
    - Los contratos de cesión de uso de bienes (Muebles, inmuebles e intangibles)
    - Venta de inmuebles
  - 5% en transición para los medicamentos y las financiaciones.
- Después de dos años, se incrementará en un punto anual, hasta llegar a la tasa general del 10%.
- 10% para las restantes

#### V. Impuesto Selectivo al Consumo

- Se establece una tasa máxima de 12% para la sección I, sobre cigarrillos y tabacos. La tasa actual es de 7% y 8%, dependiendo del bien.
- En la sección II, se reduce de 8% a 5% la tasa aplicable a las bebidas sin alcohol o con un máximo de 2% de alcohol; todas las tasas sobre bebidas alcohólicas se mantienen a excepción del champagne que se eleva del 10% al 12%. Se suprime al agua mineral.
- En la sección III, se eleva de 5% a 10% la tasa máxima aplicable al alcohol desnaturalizado. Se suprime el alcohol carburante.
- Sección V (Artículos Suntuarios y de Lujos):
 

Perfumes	5%
Instrumentos musicales	1%
Joyas	5%
Artículos Electrónicos	1%
Relojes	5%
Juguetes	1%
Armas	5%

<sup>4</sup> El arroz, los fideos, los aceites, la harina, la sal yodada, los contratos de cesión de uso de bienes (muebles e intangibles) y los medicamentos hoy tienen una tasa del 10%

## VI. Impuesto a la Renta Personal

Se crea un impuesto a las rentas personales. La renta bruta estará comprendida por las rentas del trabajo, obtenidas en relación de dependencia o no; el 50% de los dividendos y utilidades distribuidas; y las ganancias de capital obtenidas en la venta de bienes inmuebles y títulos-valores. De la renta bruta se podrán deducir las cotizaciones sociales; las donaciones al Estado y otras entidades; los gastos y erogaciones locales; los gastos e inversiones relacionados con la actividad; y los gastos personales y familiares.

Se establece un tramo exento que para el año 1 se fija en diez salarios mínimos mensuales para cada persona física contribuyente. Este tramo irá disminuyendo en un lapso de siete años, para quedar finalmente en tres salarios mínimos mensuales.

La tasa del impuesto es:

- Ingresos > 10 salarios mínimos mensuales.....10%
- Ingresos > 3 salarios mínimos mensuales e < a 10 salarios mínimos mensuales.....8%

El diseño actual del Impuesto a la Renta Personal presenta como característica principal el incentivo a que las personas exijan comprobantes de ventas para disminuir la evasión y es por ello que establece la posibilidad de deducir de la renta bruta la totalidad de los gastos personales y familiares, siempre y cuando los mismos se hallen debidamente documentados.

La descripción sinóptica de la propuesta del Impuesto a la Renta Personal para el Paraguay es la siguiente: (Aspectos Generales de Diseño).

Aspectos Generales de Diseño	Paraguay: Proy. de Ley a aplicarse desde el año 2006
Renta Gravada	Renta Neta
Deducciones	Sin límites, siempre que estén documentados
Proporcional o Progresiva	Progresiva
Tasa	Ingresos > a 10 SMM: 10% Ingresos > 10 SMM e < a 10 SMM: 8%
Criterio Jurisdiccional	Grava renta de fuente paraguaya
Tratamiento de los Dividendos	50% de las Utilidades acreditadas
Tratamiento de Ganancias de Capital	100% de las rentas generadas
Carry forward	Se pueden computar las pérdidas de periodos anteriores hasta el 20% del Ingreso Bruto del siguiente ejercicio fiscal.
Declaración patrimonial	Al inicio y en forma anual deben de presentarse en forma complementaria la declaración patrimonial de las personas

En un análisis sobre quienes serían los contribuyentes potenciales se puede verificar que según los datos

de la Encuesta Integrada de Hogares, en el Paraguay existirían aproximadamente 19000 personas que estarían sujetas al impuesto a la renta personal en su etapa inicial. Lo mencionado se puede apreciar en el siguiente (cuadro: "Paraguay: Número de personas y promedio de Ingreso de la Ocupación Principal de la población Ocupada de los 10 años y más años de edad por Tramos de Ingresos").

## B. Evaluación de la Evasión y Elusión Tributaria.

La recaudación se erosiona con las excepciones y exenciones, así como por la evasión. De hecho la evasión está muy vinculada a los casos especiales o tratamientos diferenciados y es por ello que se propende hacia un régimen general, sin o con muy pocos regímenes especiales, de modo a facilitar la administración y control. Por otra parte, la evasión se debe por un lado, al estancamiento y deterioro en el accionar de la Administración Tributaria, la cual requiere urgentemente de un impulso modernizador de los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, así como de un compromiso político para hacer cumplir la legislación tributaria en forma más estricta. Así mismo se visualiza que las sanciones no son muy graves, que no existe un riesgo subjetivo, existe una percepción de que la judicialización es un mecanismo de no-pago de impuesto y finalmente a todo esto se suma la ineficiente fiscalización, con lo cual se vuelve aún más inequitativa la distribución de la carga tributaria, y consecuentemente atenta contra la capacidad financiera del Estado.

Con relación a la administración tributaria, es de mencionar que los hechos de corrupción atentan contra la credibilidad de la misma; razón por la cual se requiere de la introducción de cambios efectivos de manera a detectar y corregir errores, omisiones y moras en el pago de los impuestos.

Igualmente es necesario elaborar un plan de fiscalización que ataque los principales sectores de evasión, tanto por tipo de impuesto como por categoría de contribuyentes; este plan debe diseñarse de tal manera que la probabilidad de ser fiscalizado sea igual para todos los contribuyentes y dando prioridad o mayor énfasis en aquellos sectores en donde se considera se encuentran los principales evasores, y que estudios preliminares indican que serían, en orden de importancia, la construcción, la industria manufacturera, los servicios y el sector comercio & finanzas.

Sin embargo, para que la medida anterior sea eficaz es imprescindible que se dé una readecuación para una mayor eficiencia de la Administración Tri-

Cuadro N° 12

**PARAGUAY : NUMERO DE PERSONAS Y PROMEDIO DE INGRESO DE LA OCUPACION PRINCIPAL DE LA POBLACION OCUPADA DE 10 AÑOS MAS AÑOS DE EDAD POR TRAMOS DE INGRESO**  
En Guaraníes Nominales - Año 2002

Ingreso familiar per cápita mensual por tramos de ingresos (en guaraníes nominales)	2002(*)	
	No. de personas	Ing prom del tramo
Sin Ingresos (**)	340.164	0
0 a 99.999	217.971	52.370
100.000 a 499.999	779.780	273.334
500.000 a 999.999	554.397	712.786
1.000.000 a 1.999.999	275.685	1.287.458
2.000.000 a 2.999.999	47.881	2.319.548
3.000.000 a 3.999.999	19.285	3.277.266
4.000.000 a 4.999.999	5.322	4.276.133
5.000.000 o más	19.254	11.064.374
<b>Total</b>	<b>2.259.739</b>	<b>610.443</b>

fuelle: DGEEC - EIH 2000 - 01 y EPH 2002 Nota: Los datos poblacionales fueron ajustados a los datos del censo 2002.

(\*) Población ajustada a diciembre del 2002. (\*\*) Corresponde a familiares no remunerados.

butaria, dado que la administración de los recursos humanos es inadecuada; la estructura organizacional es inapropiada; la autonomía financiera es muy limitada; la fiscalización de baja cobertura, así como el control de las obligaciones de control de liquidación y pago es poco efectiva; no se aplican las sanciones en forma efectiva; y la coordinación entre dependencias de la propia administración tributaria es escasa.

Un punto no menos importante es el hecho de que en el caso de que se detecten anomalías, tanto por parte de los contribuyentes como de los fiscalizadores, existe una percepción de impunidad dada la alta rotación del personal superior, con lo cual se relaja la posibilidad de aplicación de sanciones más severas.

Por otra parte, en estudios preliminares como en el caso del IVA, que mide la recaudación real con relación a la base potencial, se observa que el nivel de evasión estimado en el IVA en Paraguay se halla en torno al 35% la que si es comparada con el que muestran otros países, el mismo se sitúa en un rango medio-alto en el contexto internacional. Las estimaciones emanan del mismo método de estimación basado en cuentas nacionales, pero han sido extraídas de diferentes estudios y hacen referencia a distintos años, por lo que deben ser consideradas como referencias que como mediciones absolutas del nivel de incumplimiento.

En el caso de Argentina y Uruguay, dos países que pertenecen al MERCOSUR, las tasas de incumpli-

miento en el IVA aparecen por debajo de la que se estima para Paraguay. Por su parte, la tasa de evasión que muestran varias economías europeas es radicalmente más baja que la que exhiben los países de América Latina. (Recuadro Estimación de la Evasión en el IVA).

Otro de los índices comúnmente utilizados para medir el desempeño en las recaudaciones es el llamado "Rendimiento o productividad en el IVA", el cual captura aspectos como la amplitud de la base imponible y el grado de mayor o menor cumplimiento tributario.

En el caso de IVA de Paraguay, la tasa impositiva de 10% permite generar un monto de recaudación superior a los 4 puntos del PIB. Concretamente, los valores anteriores se traducen en un índice de productividad de 0,16 para el año 2001, el cual puede denotar que el rendimiento del IVA de Paraguay está entre los más elevados, junto con el de Chile y el de Ecuador.

### C. Estudios de Gasto Tributario

En el Paraguay no existen muchos estudios sobre el Gasto Tributario, dado que el mismo en la última década fue producto de la sanción de leyes que establecían franquicias, incentivos o beneficios sectoriales y consecuentemente no respondía a una política de transparencia e identificación de los principales beneficiarios de estos regímenes especiales.

De la información disponible hoy podemos ver

que existen normas que han sido claramente distorsionadoras y se han identificados sus efectos, entre ellas

**Cuadro N° 13**

**ESTIMACION DE LA EVASION EN EL IVA 1**

<b>País</b>	<b>Año estimación</b>	<b>Tasa de evasión 2</b>
Alemania	1996	7.5%
España	1996	24.0%
Francia	1996	9.8%
Holanda	1996	1.6%
Italia	1996	34.9
Portugal	1996	15.6
Reino Unido	1996	6.5
Argentina	1993	31.5
Bolivia	1993	43.9
Chile	2001	18.6%
México	1996	37.0%
Paraguay	2000	35.0%
Perú	1993	68.2%
Uruguay	1993	29.7%

Fuentes:

a) Alemania, España, Francia, Holanda, Italia, Portugal y Reino Unido. Namy Parsche (2001).

b) Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay. Silvani y Brondolo (1993).

c) México: Dalsgaard (2000).

d) Chile: Servicio de Impuestos Internos (2002).

e) Paraguay: Estimación del MH basada en datos del Banco Central.

Notas:

<sup>1</sup> Estimaciones basadas en el método de comparación con Cuentas Nacionales.

<sup>2</sup> Monto de evasión como fracción porcentual de la recaudación teórica.

tenemos que para el impuesto a la renta empresarial se han otorgado beneficios en dos leyes que fácilmente superan el 0,5% del PIB. La evolución histórica de los últimos años se puede apreciar a continuación: (Recuadro Cifras en % del PIB).

**Cuadro N° 14**

**Cifras en % del PIB**

<b>Años</b>	<b>Ley 60/90</b>	<b>SAECA s<sup>5</sup></b>
1998	0,26%	0,10%
1999	0,37%	0,07%
2000	0,42%	0,10%
2001	0,42%	0,16%

Con relación a los impuestos indirectos, muchas de las disposiciones mencionadas precedentemente otorgan a su vez franquicias para los impuestos al consumo, entre ellos principalmente para el IVA y el Gravamen Aduanero.

El detalle de las franquicias otorgadas en el año 2003, las cuales se han logrado cuantificar porque se han emitido ordenes de liberación especial se presenta a continuación: (Recuadro Cifras en Millones de Guaraníes Corrientes).

En la propuesta de Ley hoy en estudio en el Congreso Nacional uno de los objetivos de la actual administración es contar con información de relevancia sobre el Gasto Tributario y para ello la administración deberá de identificar a los beneficiarios de exoneraciones fiscales, por regímenes especiales con la cuantificación estimada o real del sacrificio fiscal.

Adicionalmente existen otros regímenes especiales que son producto de tratamiento diferenciados por la administración como ser el caso de:

- Materias Primas: a través del cual se establece un régimen arancelario especial para las importaciones de determinadas materias primas e insumos, utilizados por empresas industriales y agropecuarias nacionales en su proceso productivo.
- Régimen Automotor Nacional: Este régimen muy similar al anterior hace mención a los casos en los cuales se utilizan auto partes en el proceso de ensamblaje automotriz
- Régimen de Turismo: a través de este mecanismo determinados bienes importados que por sus características de comercialización, así como por las dificultades de control, reciben un tratamiento simplificado de recaudación y liquidación del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a la Renta de las empresas en el circuito económico, utilizando una sola de las etapas de su comercialización.

El detalle de las liberaciones otorgadas por estos conceptos se presenta a continuación: (Recuadro Año 2001).

<sup>5</sup> Régimen de Incentivos para las Entidades que cotizan en el Mercado de Valores.

**Cuadro N° 15****Cifras en Millones de Guaraníes Corrientes**

<b>LEY N°</b>	<b>Gravamen Aduanero</b>	<b>IVA</b>	<b>TOTAL</b>
60/90	11.669	6.791	18.459
660/95	7.935	6.088	14.022
110/92	6.220	5.536	11.756
302/93	5.326	4.708	10.035
1042/97	2.846	2.647	5.493
77/92	1.575	2.246	3.821
1022/97	1.322	996	2.318
153/93	474	1.410	1.884
1138/85	566	1.156	1.721
1095/84	363	187	550
978/96	242	244	486
98/92	90	191	280
389/73	100	56	156
1022/83	12	81	94
1279/98	39	25	64
1431/99	25	38	62
438/94	62	0	62
1264/98	19	33	52
433/73	0	42	42
559/95	11	31	42
748/79	16	20	35
136/93	21	13	34
125/91	19	15	33
833/96	14	12	26
18/92	17	0	17
181/69	5	8	13
813/96	1	2	3
<b>TOTAL</b>	<b>38.988</b>	<b>32.576</b>	<b>71.563</b>
<b>En % del PIB</b>	<b>0,11%</b>	<b>0,09%</b>	<b>0,19%</b>

**Cuadro N° 16****AÑO 2001**

	<b>Millones de G. Corrientes</b>	<b>En % del PIB</b>
Materia Prima	103.241	0,4%
Régimen Automotriz	2.243	0,0%
Régimen de Turismo (IVA)	145.212	0,5%

## ANEXOS

**Cuadro N° 17**

**INVENTARIO DE TASAS POR REGIMENES ESPECIALES QUE ESTABLECEN FRANQUICIAS FISCALES EN EL PARAGUAY**

Concepto	Impuesto a la Renta	Gravamen Aduanero	IVA	Impuestos Selectivos	TOTAL
Ley 60 (Incentivos para la Inversión) 1/	1,5%	0%	0%	0%	0%
Ley 1173 (Admisión Temporal)		0%	0%		
Ley 77 (Insulina)		0%	0%		
Ley 98 (Jubilación IPS)	0%	0%	0%	0%	0%
Ley 94 (Libros y Revistas)		0%	0%		0%
Ley 110 (Diplomáticos )		0%	0%		
Ley 136 (universidades)	0%	0%	0%	0%	0%
Ley 153 (comité de emergencia)	0%	0%	0%		
Ley 210 (Mercado de Capitales)	15%		0%		0%
Ley 215 (Educación)					
Ley 217 (Veteranos del Chaco)	0%				
Ley 285 (Benef. Adic. Trabajadores)	0%		0%		0%
Ley 302 (Donaciones al Fisco)		0%	0%		0%
Ley 331 (Orden de Malta)		0%	0%		
Ley 352 (Área silvestre protegida)			0%		0%
Ley 363 (Cuerpo de Bomberos)	0%	0%	0%	0%	0%
Ley 378 (Expropiación de caminos)					0%
Ley 419 (Puertos Privados)	1,5%	0%	0%		
Ley 438 (Cooperativas)	0%	0%	0%		0%
Ley 449 (Club de Leones)	0%	0%	0%		
Ley 536 (Forestación)	3%				0%
Ley 523 (Zona Franca) 2/	0,5% - 9%	0%	0%		

Continúa en la próxima página

Concepto	Impuesto a la Renta	Gravamen Aduanero	IVA	Impuestos Selectivos	TOTAL
Ley 642 de Telecomunicaciones	0%	0%	0%		
Ley 489 (Banco Central)	0%		0%		0%
Ley 771 (Viviendas Económicas)					0%
Ley 779 (Hidrocarburos)	0%	0%	0%		0%
Ley 797 (Reactivación Financiera)	0%		0%		0%
Ley 815 (Viviendas Económicas)	0%				0%
Ley 827 (Seguros Fusión y Seg Vida) 4/			0%		0%
Ley 811 (Fondos de Inversión)			0%		0%
Ley 833 (Centro Medico Bautista)	0%	0%	0%		0%
Ley 834 (Código Electoral)		0%			
Ley 861 (Fusión de Bancos)	0%				0%
Ley 921 (Negocios Fiduciarios)			0%		0%
Ley 1017 (Bonos del Tesoro)	0%				
Ley 1064 (Maquila) 5/	1%	0%	0%		
Ley 1036 (Empresas Securitizadoras)	0%		0%		
Ley 1106 (Mercado de Capitales)	10% y 5%				0%
Ley 1264 (Educación)	0%	0%	0%		0%
Ley 1295 (Leasing) 6/		0%	0%		0%
Ley 1284 (SAECAS) 7/	15%				0%
Ley 1431 (De Organizac. del Cuerpo de Bomberos)	0%	0%	0%	0%	0%
Dto. 21.944/98 (Régimen Automotor Nacional)		0%			
Ley 1450 (Amplia Ley N° 22/92)		0%	0%		0%
Dto. 11.771/00 (Materia Prima)		0%			

Fuente: Ministerio de Hacienda

## NOTAS

- 1/ exoneración total de los gravámenes aduaneros sobre la importación de bienes de capital, materias primas e insumos destinados a la industria local, previstas en el proyecto de inversión.
- 2/ 0,5% de Imp. a la Renta cuando es sobre el total de ventas y 9% cuando las ventas excedan el 10% del total de los ingresos brutos por venta de la empresa. Exentas de Gravamen Aduanero, cuando las empresas industriales conforman origen exigido según los acuerdos internacionales vigentes en nuestro país y Exentas del IVA cuando prestan servicios a favor de usuarios.
- 3/ Las empresas estarán exentas de toda clase de impuesto y contribuciones, con excepción de la retasación y regularización de bienes
- 4/ Las fusiones de empresas, las transferencias de cartera y las pólizas de seguro de vida emitidas

en el país están exentas del IVA y de Actos y Documentos

- 5/ Tributo Único Maquila del 1% sobre el valor agregado en territorio nacional. Exenta de Gravamen Aduanero por importación de bienes previstos en el contrato de maquila y reexportación de los mismos. Exentas de IVA sobre exportaciones, cuyo tratamiento será el previsto para los exportadores en la Ley 125/91.
- 6/ Exenta del IVA cuando el dador adquiera de proveedores domiciliados en el país bienes destinados a la locación, arrendamiento o leasing financiero.
- 7/ Pago del 50% del Impuesto a la Renta para ejercicios fiscales cerrados, siempre y cuando abran su capital conforme al Art. N° 234 de la Ley 1284.



# Anexo

## Revisitando a Guerra Fiscal no Brasil<sup>1</sup>

Carlos Eduardo G. Cavalcanti

### I. APRESENTAÇÃO: BREVE CONCEITUAÇÃO SOBRE A GUERRA FISCAL

A utilização pelos governos estaduais de isenções, reduções e diferimentos tributários como recurso para alavancar a industrialização regional não é novidade na Federação brasileira. Após um período de maior intensidade e evidência, na segunda metade dos anos 60, esse tipo de prática aparentemente perdeu ímpeto e desapareceu dos debates e da mídia. No início dos anos 90, ele retornou de forma inicialmente tímida para depois eclodir, a partir de 1993/94, numa grande polêmica nacional. Desde então, o tema vem assumindo importância crescente, ao lado das dimensões inusitadas e por vezes alarmantes causadas pelos benefícios que, num frenético e desordenado processo de disputa, vêm sendo concedidos pelos Estados às grandes empresas para se instalarem em seus territórios. Ao mesmo tempo, crescem as críticas e os questionamentos ao caráter extremamente perverso dessa disputa, e fica também evidente a dificuldade em lograr uma solução imediata, politicamente viável, para eliminar ou reduzir seus impactos negativos.

#### Porque não é nova a discussão sobre a guerra fiscal?

*Porque ela é uma manifestação direta dos desequilíbrios que marcam a Federação brasileira. A elaboração de programas voltados para atrair investimentos é prática usual na maior parte dos Estados brasileiros desde os anos 50, e, mais recentemente, também nos grandes municípios. Seguramente, nunca terá havido um momento, nesse período, em que não vigorassem programas de desenvolvimento regional em, pelo menos, uma dezena de Estados, cujo objetivo era a atração de investimentos.*

*A guerra fiscal, portanto, é um estado peculiar*

*de acirramento do caráter competitivo dessas políticas, que ocorre em determinado momento e em certas condições. Se a maior parte dos analistas, senão a totalidade, desejaria eliminar a guerra fiscal, é provável que somente os liberais mais extremados recusariam a priori um papel relevante para políticas de desenvolvimento regional. Por isso, e por outras razões talvez mais relevantes, busca-se analisar a guerra fiscal do ponto de vista das políticas regionais de desenvolvimento.*

*Para o início da discussão é necessário circunscrever, no entanto, o objeto de análise de modo que se possa compreender do que se está falando. Desse modo o que se entende por guerra fiscal? O que a diferencia da competição tributária (fiscal competition) – que muitas vezes se confunde com a primeira – e de práticas dolosas/criminosas contra a arrecadação estadual?*

Inicialmente é importante destacar que, a nosso juízo, a discussão do conceito de guerra fiscal precisa dar conta de pelo menos três importantes dimensões analíticas do fenômeno. A primeira, mais evidente e talvez a principal, é a da *disputa no contexto federativo*. É nessa dimensão que se deve buscar uma conceituação precisa da guerra fiscal e uma explicação para seu acirramento recente. O principal argumento é que a guerra fiscal, tal como é hoje praticada, tem como condição básica de viabilidade a conjugação de um determinado arranjo legal da tributação do imposto sobre valor agregado (IVA) e a progressiva fragilização da capacidade de regulação (tomada num sentido amplo) das relações federativas por parte do governo central. Por outro lado, essas

---

<sup>1</sup> O trabalho aqui desenvolvido encontra-se amparado pelo que está feito em PRADO, Sérgio (coord.) (1999) "A guerra fiscal no Brasil: três estudos de casos: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná". São Paulo: Edições Fundap/Fapesp. (Estudos de Economia do Setor Público, 5) e PRADO; Sérgio & CAVALCANTI, Carlos Eduardo G (2000) "A guerra fiscal no Brasil" Edições Fundap/Fapesp, 2000.

são condições necessárias, mas não suficientes. O fator efetivamente responsável pela sua emergência e dinamismo foi a forte retomada do investimento privado interno e externo nos anos 90.

A segunda dimensão é dada pela *guerra fiscal como forma peculiar de políticas de desenvolvimento industrial/regional* e envolve, portanto, outro plano de interação – aquele entre governos e o processo privado de alocação espacial do investimento. Nesse âmbito é possível perceber as características e os limites da guerra fiscal como instrumento de política regional. O argumento básico desenvolvido é que, nas condições hoje vigentes em termos de arranjo federativo, a guerra fiscal como mecanismo de orientação da alocação dos grandes blocos de investimento é um processo perverso, controlado integralmente pelas empresas privadas e que leva à maximização do custo fiscal associado à implementação de cada projeto.

A terceira dimensão é dada pelos *aspectos fiscais/tributários e financeiros dos instrumentos utilizados na guerra fiscal*. Para alguns estudiosos do assunto, os elementos financeiros da guerra fiscal são determinantes maiores na alocação do investimento do que os fatores tributários. Como afirma o Prof<sup>o</sup> Clóvis Panzarini (2001, p.1)<sup>2</sup>: “Também não é através de manipulação de alíquotas que se faz a guerra fiscal. A essência da guerra fiscal é a devolução do imposto supostamente cobrado, quase sempre através de financiamento de longo prazo, sem qualquer custo financeiro” (grifo nosso).

### Então como conceituar a guerra fiscal?

*A nosso juízo, envolvendo essas três dimensões na discussão, pode-se afirmar que a guerra fiscal é um caso de uma classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas de governos subnacionais adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula os conflitos federativos, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais para evitar efeitos macroeconômicos e sociais perversos. No caso em questão, essas iniciativas são o uso de benefícios e incentivos fiscais com a finalidade de induzir a alocação de investimentos nos territórios locais.*

### Porque a guerra fiscal não deve ser entendida como competição fiscal (a chamada “fiscal competition”)?

A guerra fiscal difere, portanto, da competição tributária (“fiscal competition”), na medida em que esta avalia a concorrência entre unidades da federação como algo salutar para o próprio desenvolvimento

econômico, político, social e cultural. Pensar em competição tributária não implica na defesa de um embate sem regras por novos investimentos, menos ainda na ausência de mecanismos regulatórios – que devem existir numa federação tão desigual como a brasileira –, de modo que as unidades subnacionais de governo se tornem reféns dos interesses privados, que passam a estabelecer uma concorrência predatória valendo-se das vantagens fiscais e financeiras concedidas pelo próprio Estado. De todo modo, aqueles que defendem a competição interjurisdicional argumentam, explícita ou implicitamente, que devem prevalecer regras de mercado na atração de novos investimentos, condizentes com o grau de desenvolvimento de cada unidade federativa.

### Porque a guerra fiscal não deve ser confundida com certas práticas dolosas à ordem tributária?

A guerra fiscal difere também de iniciativas que representam dolo contra as normas de arrecadação dos Estados, uma vez que não representa propriamente um crime contra a ordem tributária. Iniciativas como o chamado “passeio da nota fiscal”<sup>3</sup> não podem ser vistas como elementos da guerra fiscal, já que esta não representa um crime direto contra a máquina fazendária do Estado, embora possa desrespeitar decisões constitucionais, o que torna mais complexa a discussão<sup>4</sup>.

## II . AS RAZÕES DA GUERRA FISCAL NO BRASIL

Para apontar as razões da guerra fiscal no Brasil, antes de avançarmos para uma discussão sobre a posição do Estado de São Paulo, é necessário discutir três dimensões

<sup>2</sup> Panzarini, Clóvis. A Constitucionalização da Guerra Fiscal. *Informativo CAT*, São Paulo, ano 1, nº 5, julho de 2001

<sup>3</sup> O chamada “passeio da nota fiscal” consiste em uma prática comum em certos setores produtivos, principalmente na área de bens agrícolas, que procura iludir o fiscal estadual alegando que o produto vendido, embora produzido no próprio Estado, foi adquirido de outros Estados, o que garantiria a quem comercializa a mercadoria o benefício de pagar o ICMS com base na alíquota interestadual e não com base na alíquota interna que é sempre mais alta.

<sup>4</sup> Um caso típico de violação das regras tributárias encontra-se na fronteira entre o Canadá e os Estados Unidos. Em 1994, o Canadá precisou reduzir a tributação sobre cigarros, porque os produtores canadenses exportavam cigarros para os EUA (tax free, segundo o princípio do destino) e traziam de volta a mercadoria via contrabando. De acordo com as autoridades de Quebec, 2/3 de todos os cigarros consumidos na província eram ilegalmente comercializados.

do problema. Em primeiro lugar, a questão do conflito federativo, fruto das disparidades sociais, políticas e econômicas que existem na federação brasileira. Em segundo lugar, os aspectos que envolvem a maneira peculiar como é exercida a cobrança sobre a comercialização de mercadorias e determinados serviços na fronteira, ou seja, a sistemática de cobrança do ICMS nas transações comerciais entre os Estados da Federação. Essas duas dimensões corroboram as condições necessárias para a existência da guerra fiscal. A condição suficiente, que delimita o último fator, reside na retomada dos investimentos diretos estrangeiros para a América Latina a partir da segunda metade da década de noventa. A volta desses investimentos, com ênfase no setor automotivo, acirrou a disputa entre as unidades da federação.

### II.1. Conflito federativo e regulação central

Desdobrar esse enfoque exige, no mínimo, que se especifique com nitidez o que se entende por capacidade regulatória do governo central sobre os conflitos federativos e, particularmente, em que sentido se pode falar de uma relativa fragilização desse poder. A observação das relações federativas no período recente, por exemplo no que se refere ao controle federal sobre o endividamento dos governos subnacionais, parece indicar que, pelo menos em alguns aspectos, persiste ainda um elevado poder de coerção do governo central.

De modo genérico, pode-se desdobrar o poder regulador do governo central sobre os entes federativos em dois componentes. O primeiro, e mais óbvio, é dado pelos dispositivos constitucionais e legais que, no âmbito do sistema tributário e orçamentário, normatizam as relações entre os agentes da Federação. Embora esse conjunto seja muito mais amplo, o estudo concentra-se em dois dos seus aspectos: a estrutura vigente para a tributação do valor adicionado e os dispositivos específicos que regulam a competência estadual sobre o ICMS. O segundo componente é dado pela capacidade que o governo central – mais especificamente o governo federal – detém, em determinadas circunstâncias e períodos históricos, de controle dos recursos fiscais e dos processos decisórios alocativos, de ‘regular’ diretamente a alocação regional do investimento público e, direta ou indiretamente, de influir poderosamente na alocação do investimento privado.

Dentro dessa perspectiva, nota-se que o poder de acomodar distintos interesses federativos, cimentando-os por meio da utilização dos fundos públicos, vai sendo perdido pela União, ao longo dos anos 80, com o esgotamento do padrão de financiamento do setor público vigente na década anterior. Esse padrão, que

viabilizava o controle e o planejamento das principais decisões de investimento a partir do governo central (a exemplo do II Plano Nacional de Desenvolvimento) permitia que interesses conflitantes entre blocos regionais fossem articulados num único projeto, por meio da utilização dos recursos financeiros (crédito farto das principais agências de fomento federais) e fiscais (incentivos e benefícios oferecidos pelo governo central). Em outras palavras, as transferências de recursos federais, via mecanismos constitucionais ou negociados, os repasses realizados pelos fundos de incentivos fiscais (Finam, Finor, Finest etc.) e os sistemas alocativos e decisórios concentrados nos grandes blocos do setor produtivo estatal garantiam a acomodação dos conflitos existentes, dando à União a capacidade de planejar e executar um projeto de desenvolvimento nacional.

Um segundo aspecto, não menos importante, do poder regulatório do Executivo, decorre do regime autoritário vigente até meados dos anos 80, o qual atenua e ‘relativiza’ os impactos do processo de crescente autonomização dos governos subnacionais iniciado já ao final dos anos 70.

A perda efetiva dessa capacidade regulatória, dada a crise econômica dos anos 80, foi acompanhada de um relativo enfraquecimento político da União, promovido pelo avanço do processo de descentralização político-fiscal, que culminou com a maior autonomia federativa estabelecida pela Constituição de 1988. Na situação que vigorou pelo menos até o final dos anos 70, o forte controle imposto pelo governo federal sobre a alocação dos recursos tributários, inclusive aqueles, em princípio, sob controle dos Estados – fundos de participação –, tornava os governos subnacionais dependentes de um desgastante processo de captação das chamadas transferências negociadas para viabilizar investimentos. Essa situação era um fator adicional de disciplinamento que, sem dúvida, terá contribuído para o governo federal inibir quaisquer iniciativas mais agressivas de políticas autônomas do tipo aqui analisadas.

Os dados referentes ao investimento público ilustram alguns aspectos discutidos anteriormente. Observa-se que, em seu conjunto, a taxa de investimento agregada do setor público (governos mais empresas da União) a preços constantes declinou de 6,9% em 1980 para 3,8% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1990 (Serra & Afonso, 1993). O resultado das empresas estatais confirma essa tendência ao mostrar que a média dos investimentos dos sistemas produtivos estatais passa de US\$ 12410 milhões no período 1985-89 para US\$ 6.848 milhões no período 1990-94, exprimindo uma queda de 44,82% (Tabela 1). Na realidade, existe

até um movimento, que já se define no final dos anos 80, de substituição do governo federal pelos governos subnacionais como agentes mais dinâmicos na alocação do investimento público.

A comparação de possíveis políticas descoordenadas que têm por agente ativo os Estados – por exemplo, a guerra fiscal – com as antigas políticas em princípio coordenadas que têm por agente ativo o governo federal pode ser um tema de crescente importância na situação atual do país. A virtual estagnação do investimento controlado pelo governo federal, sobretudo do setor produtivo estatal, teve efeitos ainda não devidamente mapeados, sobretudo na sua distribuição regional. A orientação de corte liberal imprimida à política do governo federal, por sua vez, tem desconsiderado um papel mais ativo via políticas de desenvolvimento em nível nacional. Isso leva a uma virtual omissão no papel que lhe seria exclusivo, o de coordenação de políticas nesse nível. Esse conjunto de fatores, associado à expansão do desemprego no setor industrial, parece conduzir a uma retomada de iniciativa dos sistemas políticos regionais, expressa nesse elenco de políticas descoordenadas que interferem com a alocação do investimento sem critérios explícitos e organizados no plano nacional. (Tabela 1).

## II.2. O sistema de tributação do imposto sobre o valor adicionado (IVA/ICMS) e a ação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)

O principal fator para a viabilidade e sustentação do conflito fiscal entre os Estados brasileiros encontra-se

na sistemática de tributação estabelecida no comércio interestadual. O modelo estabelecido no Brasil, virtualmente inalterado nas suas bases desde os anos 60, tem duas características essenciais para o problema aqui analisado. Primeira, a competência sobre o principal Imposto sobre o Valor Adicionado (o ICMS) é dos governos estaduais, ao contrário do que pode ser considerado um padrão mundial: manter o controle desse tipo de imposto no âmbito do governo federal ou, no mínimo, por competência partilhada, que garante ao poder central algum nível de influência reguladora. Até 1988, existiam ainda alguns limites ao exercício da competência estadual. Havia um teto e exigência de uniformidade de alíquota impostos pelo Senado. A reforma constitucional ampliou a autonomia dos Estados para fixar, por leis próprias, as alíquotas do ICMS incidentes sobre as operações internas. A nova Constituição também retirou o poder, anteriormente existente, de a União conceder isenções e abatimentos do imposto estadual, à revelia dos Estados. Finalmente, a ampliação da base do imposto – com a extinção dos ditos ‘impostos únicos’ e a extensão aos serviços – levou a que os Estados se tornassem peças-chaves na formulação da política tributária (e até econômica) nacional, porque o ICMS passou a ser o mais amplo dos tributos incidentes sobre a produção e o consumo doméstico brasileiro.

A segunda característica está associada ao fato da reforma tributária de 1967 optar pela adoção do princípio de origem na formatação do IVA brasileiro. Não é o caso de detalhar aqui as motivações dessa opção. O ponto relevante é que ela fez do ICM (depois ICMS), desde sua origem, um típico imposto sobre a produção, aspecto esse completado pela não-isenção para os bens

<b>Tabela N° 1</b>					
<b>BRASIL - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS</b>					
<b>(Médias quinquenais, por sistema, para o período 1980-94)</b>					
Em US\$ milhões de dezembro de 1990					
<b>INSTITUIÇÕES</b> <b>(Sistemas estatais)</b>	<b>1980-84</b> <b>(A)</b>	<b>1985-89</b> <b>(B)</b>	<b>1990-94</b> <b>(C)</b>	<b>Varição Média</b> <b>(B)/(A)</b> <b>(%)</b>	<b>Varição Média</b> <b>(C)/(B)</b> <b>(%)</b>
Sistema Telebrás	1.840	2.159	2.638	17,32	22,21
Sistema Petrobrás	4.757	3.869	2.033	-18,67	-47,44
Sistema Eletrobrás	3.144	3.386	1.409	7,71	-58,40
Sistema Siderbrás	1.735	658	102	-62,04	-84,48
Sistema CVRD	1.313	919	253	-30,00	-72,50
Itaipu	1.589	1.127	351	-29,07	-68,85
RFFSA	742	292	62	-60,68	-78,81
<b>TOTAL</b>	<b>15.120</b>	<b>12.410</b>	<b>6.848</b>	<b>-17,92</b>	<b>-44,82</b>

FONTE: Relatórios Sest (para o período 1980-80); Execução Orçamentária das Estatais (para 1989); e Diário Oficial da União (para o período 1990-92).

de capital<sup>5</sup>. Para o que nos interessa, o resultado principal é que cada Estado tem sua arrecadação definida pela parcela da produção realizada no seu território, e, portanto, independente do efetivo pagamento do imposto pelos seus habitantes. Uma vez que um Estado tenha superávit nas trocas comerciais internas, ele se apropria de uma parcela de receita maior do que aquela gerada internamente pelos seus contribuintes. Nesse caso, os habitantes de outros Estados estão financiando o Tesouro do Estado comercialmente superavitário. Valeria o inverso se o princípio adotado fosse o do destino, caso em que o imposto, do ponto de vista de cada unidade federativa, aproximar-se-ia de um típico imposto sobre o consumo.

No caso brasileiro, o elevado desequilíbrio na participação dos Estados na geração de valor adicionado faria com que o princípio 'puro' de origem levasse à forte concentração da arrecadação na região mais desenvolvida. Optou-se, portanto, pela tributação do comércio interestadual, através de um misto de princípio de origem e destino, fundamentado na diferenciação de alíquotas entre as operações internas e interestaduais (esta última, apesar de ser inferior à primeira, é positiva). Isso afeta a divisão de receita entre os Estados produtores e os Estados consumidores, permitindo que os Estados deficitários no comércio se apropriem de parcela maior da receita.

É importante notar, nesse caso, que a maior aproximação ao princípio do destino, decorrente de se adotarem alíquotas reduzidas, mas positivas no comércio interestadual, tem dimensões distintas, dependendo das regiões consideradas. O modelo foi construído para, com base no princípio de origem, favorecer os Estados menos desenvolvidos das regiões Norte e Nordeste. Assim, a alíquota para trocas entre aquelas regiões e o Sul-Sudeste, bem mais baixa, garante essa apropriação. No que se refere, contudo, a trocas internas às regiões Sul e Sudeste, adotam-se alíquotas mais altas, o que resulta em efetiva maior apropriação da receita pelo Estado produtor. A elevada concentração dos mercados nessas regiões acaba levando, portanto, à forte dominância de um sistema de alocação interestadual de receitas pela origem.

A conexão direta entre o princípio adotado e a guerra fiscal decorre de outra conexão direta, entre localização da atividade produtiva e apropriação da receita de ICMS. O princípio da origem é a condição essencial que permite ao governo local negociar com cada empresa as condições e eventualmente a própria obrigatoriedade do recolhimento do imposto. Mesmo na situação extrema em que toda a produção seja exportada para outras unidades da Federação – há muitos

casos próximos disto –, o governo que sedia a produção tem a possibilidade real de, como destinatário legal da arrecadação, eventualmente conceder incentivos, diferimentos e isenções do imposto. Assim, devido ao estímulo macroeconômico gerado, torna-se interessante para um Estado qualquer atrair empreendimentos de outras regiões, abrindo mão de sua arrecadação, através da devolução do imposto, mesmo que o mercado consumidor da empresa esteja situado em outras localidades.

Em síntese, estava já originalmente inscrita na modelagem adotada para o IVA a possibilidade da utilização da competência estadual sobre o imposto como instrumento de política de desenvolvimento regional. Isso nos leva ao segundo aspecto a destacar aqui, que se refere aos dispositivos criados exatamente para inibir ou coibir essa possibilidade.

Nas três últimas décadas, ocorreram, em períodos diversos, determinados surtos de iniciativas do tipo guerra fiscal. Em todas elas, a possibilidade de intervenção do governo federal esteve limitada pela atribuição de competência do imposto. Qualquer restrição no plano normativo teria de passar necessariamente pelo Congresso.

A Emenda Constitucional no 18 (1/12/1965) atribuiu aos Estados a competência para instituir o ICM, prevendo a não-incidência sobre gêneros de primeira necessidade, definidos como tais por ato do govern estadual (artigo 12). No período 1966-69, proliferaram no país diversos convênios regionais, os quais tinham a finalidade de estabelecer sistemas harmonizados de incentivos fiscais entre os Estados membros, e tiveram o efeito de forçar a reação de outros Estados com medidas semelhantes. No regime militar, a Emenda Constitucional no 1, de 17/10/1969, no seu artigo 23, estabelecia que a concessão de incentivos do imposto estadual deveria ser subordinada à celebração de convênios entre os Estados. Essa postura restritiva foi reafirmada, posteriormente, na Lei Complementar no 24/75, a qual postula explicitamente o princípio de que todo tipo de isenção deveria resultar de decisão formalizada em convênios celebrados pelos Estados (artigo 1º), em reunião com a participação da maioria

<sup>5</sup>Essa situação foi alterada somente com a edição da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir), que autorizou que os contribuintes se creditassem do imposto pago sobre bens que incorporassem a seus ativos permanentes. Todavia, a aquisição de bens de capital por não-contribuintes (setor público e de serviços, exceto transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) continuou sendo tributada.

dos Estados (artigo 2o, parágrafo 1o) e por decisão unânime dos Estados representados (artigo 2o, parágrafo 2o), sujeitando-se os ausentes ao disposto no convênio<sup>6</sup>.

Fica claro, portanto, que a legislação, ao mesmo tempo que transferia aos Estados todo o poder para arbitrar sobre os incentivos do ICM – esse é o espírito do parágrafo único da Lei complementar no 25 –, tendo retirado do governo federal essa prerrogativa, postulava também um rígido mecanismo para sua aprovação, que exigia homogeneidade na abrangência e unanimidade entre os Estados.

Uma primeira conclusão, que emerge do exposto acima, postula que os dispositivos previstos na Lei complementar no 24/75 são amplamente suficientes para coibir a maior parte dos procedimentos que foram, por largo período, adotados na guerra fiscal: todos aqueles que se apoiam na concessão direta de facilidades no recolhimento do ICMS. Desse ponto de vista, como observa Varsano (1997, p.6)<sup>7</sup>: “A guerra fiscal se trava à revelia da LC nº 24/75. Veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária, que congrega todos os estados e o Distrito Federal. A lei determina que a aprovação da concessão de um benefício dependa da decisão unânime dos estados representados e prevê penalidades em caso de inobservância de seus dispositivos. Bastaria o cumprimento da lei – nem mesmo o reforço contido nos artigos vetados a LC nº 87/96 seria necessário – para que as guerras fiscais acabassem.”

Essa conclusão inicial, contudo, demanda qualificações. A Lei Complementar no 24/75 estipula diretamente a necessidade de regulamentação por lei ordinária, o que nunca foi realizado nesse período. Conseqüentemente, os preceitos de ordem legal existentes sobre o assunto foram sendo gerados de forma fragmentada, por meio de convênios celebrados no âmbito do Confaz. Não existe, até onde se pôde verificar, uma consolidação dessas normas, durante todo o período pós-1975. Não há registro, até recentemente, de qualquer questionamento jurídico que envolvesse tais normas. Parece haver bastante espaço para interpretações diversas no que se refere ao que é exatamente um benefício fiscal, assim como sobre que tipo de política configura um benefício claramente vetado pelas normas. E, por fim, parece muito duvidoso, hoje, que o Confaz, da forma como está estruturado, seja instância adequada para um enforcement desses dispositivos.

### II.3. A retomada do investimento privado e as políticas autônomas de desenvolvimento regional

Nos tópicos anteriores, caracterizamos as duas condições que abrem a possibilidade da emergência de políticas locais autônomas para a criação de programas de desenvolvimento regional. Como veremos com mais detalhes à frente, há registros de ocorrência de processos dessa mesma natureza nas décadas anteriores. Parece possível afirmar, contudo, que em nenhum momento o fenômeno atingiu a dimensão que tem hoje. Por um lado, muito provavelmente, a acentuada centralização decisória na órbita do governo federal, desde final da década dos 70 até início da década dos 80, terá reduzido significativamente a autonomia dos governos estaduais para iniciativas desse tipo. Por outro, é provável que o forte controle exercido pelo governo federal sobre a alocação de recursos fiscais em geral – incluindo os fundos de participação – tenha virtualmente anulado qualquer possibilidade de uso mais amplo de dotações orçamentárias para políticas de desenvolvimento regional. Restaria, assim, a esses governos, o exercício da competência tributária definida na reforma de 1967.

Este parece ter sido o ocorrido no início dos anos 70, o que motivou o governo federal a impor restrições ao uso do ICM como instrumento de desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, o elevado dinamismo do investimento público federal e a forte atuação dos seus agentes descentralizados – empresas e autarquias – garantiam ainda, pelo menos até o início dos anos 80, forte papel regulador no sentido mais amplo definido acima.

De 1975 até o início dos anos 90, segundo informações disponíveis, houve nítida perda de dinamismo dessas iniciativas de desenvolvimento. Como veremos à frente, continuam existindo programas de desenvolvimento industrial em nível estadual. Não há,

<sup>6</sup> A Constituição de 1988, embora tenha reduzido bastante os poderes do governo central sobre áreas e questões próprias dos governos subnacionais – por exemplo, retirando sua competência para conceder isenções de impostos estaduais, prevista no artigo 19º parágrafo 2o da Constituição de 1969 –, preserva, claramente, a mesma orientação anterior, no que se refere aos incentivos estaduais. Além disso, o artigo 152 reza que “é vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.”

<sup>7</sup> VARSANO, Ricardo (1997) “A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde”. Planejamento e Políticas Públicas, nº 15, Brasília, IPEA, pp.3-18, junho.

contudo, registro de qualquer conflito entre governos subnacionais que sugira o uso competitivo de benefícios e incentivos, tal como ocorrera antes e viria a ocorrer no período recente.

Deveria esse fato ser interpretado como indicador da capacidade do governo federal e do Congresso para estabelecer limites e restrições a práticas conflituosas e desordenadas por parte dos agentes federativos? A consideração mais cuidadosa de alguns aspectos da economia brasileira nesse período não permite corroborar imediatamente essa hipótese. Ela é caracterizada por forte redução do investimento agregado, provocada não apenas pela redução autônoma de grande parte do investimento privado interno, como pelo efeito negativo derivado da acentuada redução do investimento estatal (que inflete em 1981/82 e irá atingir seu patamar mínimo em 1993), e finalmente pela redução, a níveis baixíssimos, do investimento direto externo ao longo dos anos 80, com tendência decrescente à medida que se agrava o quadro macroeconômico na segunda metade.

Nesse contexto, em que a economia tende a operar predominantemente através de ciclos de produção, sem qualquer retomada forte do investimento, é possível que tenha ocorrido uma relativa estagnação do perfil locacional da capacidade produtiva, sobretudo industrial. Os dados agregados disponíveis sobre as tendências da desconcentração regional da indústria brasileira sugerem que o forte processo de deslocamento 'centrifugo' da produção industrial, afastando-se da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), é virtualmente interrompido em 1985, persistindo a distribuição praticamente estagnada no restante da década, ao menos no que se refere à distribuição entre Estados. Teria ocorrido, em cada Estado, e principalmente em

São Paulo, significativa interiorização da produção industrial.

Se correta essa hipótese, decorre dela que o aparente desaparecimento das iniciativas mais agressivas de políticas regionais de atração seria resultado muito mais dessa virtual estagnação do investimento privado e da estabilização temporária da distribuição espacial da produção, do que da efetividade dos controles governamentais. Vale lembrar que, já a partir do início dos anos 80, ganha força o movimento de reversão do centralismo autoritário e crescente ampliação da autonomia financeira e decisória dos governos subnacionais, a qual iria ter sua culminância nas reformas constitucionais de 1988. Mesmo nesse contexto, os anos 80 passaram sem que se registrasse qualquer conflito em torno de decisões de investimento.

Da argumentação acima, depreende-se que o fator decisivo para o ressurgimento do fenômeno tenha sido a retomada do investimento privado na América Latina em geral, desde final dos anos 80, e no Brasil a partir de 1993, bem como a ampla retomada do investimento interno a partir da estabilização em 1994.

O investimento direto externo no Brasil, durante a década dos 80, apresentou comportamento tipicamente restritivo. Após forte redução dos fluxos de entrada, (o país chegou a apresentar resultados líquidos negativos no final da década passada), passou a acumular resultados líquidos positivos, inicialmente em termos de fluxos de capitais e posteriormente em relação ao investimento direto estrangeiro (Tabela 2). Embora grande parte desses recursos estejam associados ao processo de privatização dos setores de infraestrutura, configura-se ainda assim um nítido processo de retomada. A face mais evidente e mais ruidosa desses fluxos tem sido a entrada de grandes empresas no setor

<b>Tabela M* 2</b>			
<b>Brasil - investimento externo direto (1996-2001)</b>			
Em US\$ milhões			
<b>ANOS</b>	<b>INGRESSO</b>	<b>RETORNO</b>	<b>SALDO</b>
1996	13.606	2.345	11.261
1997	22.280	4.403	17.877
1998	35.153	9.152	26.002
1999	36.968	10.080	26.888
2000	41.243	10.475	30.498
2001	35.123	10.408	24.715

Fonte: Banco Central do Brasil.

de consumo durável, sobretudo no setor automotivo. A conjugação dos relativos sucessos na estabilização das principais economias do continente, todas apoiadas em políticas agressivas de abertura comercial e financeira, tem induzido, com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a uma recomposição da presença do capital estrangeiro na região, com entrada de novos agentes e expansão daqueles já aqui localizados.

No que se refere ao investimento interno, persistem fortes questionamentos quanto à possibilidade de um ciclo de expansão da capacidade produtiva – a inversão viria orientando-se, até agora, muito mais para processos de especialização, redução de gargalos e modernização voltada para ganhos de produtividade. Ainda assim, sem dúvida, a adequação ao novo contexto gerado pela estabilização provocou, nos setores mais beneficiados pela dinamização da demanda interna, um ciclo de expansão que parece ter alterado aquela situação de relativa estabilização do perfil de locação espacial da produção. O setor de produção de bens de consumo, em geral, tem ampliado suas intenções de aumentar a capacidade produtiva através de novas plantas.

Para o que nos interessa aqui, há um aspecto particularmente relevante nesse processo: esteve em curso, pelo menos em alguns setores, uma forte concentração temporal de investimentos, determinada seja pelo atendimento aos novos níveis de consumo após o Plano Real, seja pela busca de posicionamento rápido em mercados altamente competitivos e que passaram, há alguns poucos anos, a serem vistos como mais atrativos, devido a fatores como a estabilização e o Mercosul. Ocorreria, nesses casos, uma ‘rodada’ de novas inversões, resultante da entrada de novos agentes e adequação dos já existentes às novas avaliações do setor privado.

Desse ponto de vista, seria racional a postura dos governos subnacionais com vistas a, mediante políticas autônomas agressivas, buscar interferir nos processos locais desse fluxo conjuntural de inversão. Ainda que a estabilização se sustente e a boa imagem do país entre os ditos mercados emergentes se mantenha, é evidente que, em muitos setores, as intenções de inversão já anunciadas deverão provocar um salto significativo na capacidade produtiva de muitos setores, notadamente o automobilístico. Uma vez assentadas as novas grandes plantas, parece razoável supor que boa parte da expansão futura venha a ser realizada por expansão destas ou, no mínimo, com forte gravitação locacional em torno delas, como demonstra o caso da Fiat em Minas Gerais.

### III. QUEM GANHA E QUEM PERDE COM A GUERRA FISCAL?

A teoria de finanças públicas justifica a utilização de incentivos fiscais para a atração de investimentos produtivos sob três condições<sup>8</sup>:

- I) no caso do investimento não se materializar em qualquer ponto do território da unidade considerada na ausência do incentivo;
- II) no caso de ser um novo empreendimento que represente uma adição ao estoque de capital existente na unidade de governo;
- III) quando os benefícios são apropriados, pelo menos parcialmente, pelos residentes da unidade, os quais, a menos de externalidades interjurisdicionais, são os que perdem com a redução da provisão pública de bens.

#### *Porque a concessão de incentivos fiscais não se justifica?*

Com base nessas premissas, como orienta Varsano (1997), pode-se verificar que são poucos os investimentos que de fato mereçam gozar de benefícios fiscais. Em primeiro lugar, porque boa parte dos investimentos, no setor automotivo por exemplo, já estavam decididos antes de qualquer contato com os governos estaduais. Mesmo que as plantas automobilísticas fossem instaladas em outro estado, o incentivo fiscal representa a entrega a não-residentes de recursos antes utilizados para aumentar o bem-estar da população do país.

Por sua vez, estimular o deslocamento de uma empresa de um Estado ou região para outro(a) significa também desperdício de recursos. Se for admitida que a localização original era a mais viável do ponto de vista econômico, os recursos públicos renunciados são consumidos pela ineficiência alocativa provocada por uma (re)localização que não é a mais adequada.

Portanto, um conflito federativo dessa natureza promove prejuízos tanto para as unidades estaduais e municipais, quanto para o País em seu conjunto. Portanto, não se justificaria a concessão de incentivos, seja por razões econômicas (empresas com fôlego financeiro “inesgotável”, como no caso das grandes montadoras), por razões estratégicas (empresas que utilizam tecnologia poupadora de mão-de-obra e muitas das quais

<sup>8</sup> Op.cit. Varsano (1997, p.8).

voltadas exclusivamente para o mercado interno) ou por razões sociais (aglomeração nas localidades onde as empresas se instalam, com conseqüente aumento dos conflitos urbanos).

A problemática tratada nesse tópico nos remete para dois outros aspectos importantes da discussão: o impacto da guerra fiscal nos orçamentos dos governos subnacionais e a questão da distribuição especial dos investimentos.

### III.1. A guerra fiscal e o orçamento dos Estados

A Federação brasileira vive uma contradição transitória que talvez seja a única no mundo. Congrega ao mesmo tempo uma disputa entre os entes federativos, de natureza econômica e política, sem abrir mão de um severo ajuste fiscal. É ainda mais espantoso reconhecer que o governo federal conseguiu levar a cabo um processo de ajuste fiscal num ambiente marcado por disputas interjurisdicionais que envolviam o uso de recursos públicos.

A (Tabela 3) mostra como Estados e municípios foram conduzidos a se enquadrar no processo de ajuste fiscal, que culminou com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Não é o caso descrever todas as medidas que levaram a essa situação, mas vale a pena notar que os governos estaduais e municipais passaram de um déficit primário de cerca de 0,2% do PIB, em 1998, para um superávit de 0,9% em maio de 2002. O governo central, precursor desse processo, já havia instaurado disciplina fiscal na execução de seu orçamento em 1998, após a crise cambial derivada do abalo econômico da Rússia, quando logrou superávit primário de 0,6% do PIB. A partir daí, os resultados são fantásticos todos acima de 1,5% do PIB.

Nesse cenário, a pergunta que se fazia (e ainda persiste) é: *a guerra fiscal não compromete os resultados orçamentários de Estados e municípios?*

Para responder essa indagação, é preciso ter em conta dois momentos. Quando a disputa por novos investimentos eclodiu, por volta de 1993/1995, a maioria dos Estados e municípios ainda não havia assinado o acordo de refinanciamento de suas dívidas, cujos contratos de negociação impuseram uma série de restrições ao uso de instrumentos públicos para fazer guerra fiscal. Além disso, as finanças públicas no país não estavam sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe como limitação adicional a obrigatoriedade de cada unidade da federação dar maior transparências aos incentivos concedidos e mais do que isso compensar, através do aumento da receita ou redução de despesa, a redução dos recursos orçamentários provocada pela concessão de vantagens fiscais.

Todavia, uma reflexão que leve em conta o contexto anterior, cujas restrições à prática da guerra fiscal eram menores, revela que a curto prazo o impacto de uma política fiscal mais frouxa poderia ser desfavorável. A hipótese que se pode formular é que os estímulos à guerra fiscal não produziram maior estrago nos orçamentos de Estados e municípios pelo efeito conjugado de dois fatores: em primeiro lugar, o processo de ajuste fiscal e as exigências de seu cumprimento foram postas em prática quase simultaneamente ao início da corrida por novos investimentos, e em segundo lugar, o fluxo de investimentos externos foi interrompido pelas crises financeiras de 1997, na Ásia e de 1998, na Rússia. Muito provavelmente, se esses fatores não interferissem no processo, assistir-se-ia uma situação de descontrole fiscal muito mais grave.

Tabela N° 3								
Necessidade de financiamento do setor público: 1995/2002								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 2/
<b>NOMINAL (% PIB) 1/</b>	7,2	5,9	6,1	8,1	10,5	4,5	5,3	5,2
Gov. Federal & Banco Central	2,3	2,6	2,6	5,5	7,4	3,1	3,8	3,7
Gov. Estaduais e Municipais	3,6	2,7	3,0	2,1	3,2	2,1	2,0	1,7
Empresas Estatais	1,3	0,6	0,5	0,5	-0,1	-0,7	-0,6	-0,3
<b>PRIMÁRIO (% PIB) 1/</b>	-0,4	0,1	1,0	0,0	-3,3	-3,5	-3,8	-3,3
Gov. Federal & Banco Central	-0,6	-0,4	0,3	-0,6	-2,4	-1,9	-1,9	-1,9
Gov. Estaduais e Municipais	0,2	0,6	0,7	0,2	-0,2	-0,6	-0,9	-0,9
Empresas Estatais	0,1	-0,1	-0,1	0,4	-0,7	-1,1	-0,9	-0,5

Fonte: Banco Central. 1/ Superávit (valores negativos); Déficit (valores positivos). Não inclui receitas de privatização. 2/ Janeiro-Maio.

A longo prazo, no entanto, o resultado do embate fiscal pode ter algumas virtudes. Dependendo de como se estabeleça o arranjo institucional, político e econômico, a expansão industrial pode ser virtuosa o que traz incrementos em termos da arrecadação e diminuição das fragilidades fiscais existentes, além de alavancar o desenvolvimento industrial, e portanto, da renda e do investimento.

### III.2. A desconcentração regional e as decisões de alocação dos investimentos

É freqüente, no tratamento dado pela mídia para a questão da guerra fiscal, atribuir-se às iniciativas e aos programas estaduais posição de destaque dentre os fatores que influenciam a tomada de decisão das empresas sobre a localização de sua atividade produtiva. Essa suposição implícita de um elevado poder de interferência e alavancagem dos incentivos – evidente nas justificativas retóricas dos governos – é, muitas vezes, levada ao extremo, ao sustentar que esses programas criam novos investimentos que, na sua ausência, não existiriam.

#### *Desse modo, caberia indagar: Podem os incentivos fiscais agir como determinantes dos investimentos?*

A nosso juízo, tais políticas têm como lógica básica tentar interferir num processo de decisão locacional privada que é, no essencial, subordinado a determinantes de natureza muito mais ampla, relativos ao vetor básico de custos, a condições de infra-estrutura, distância dos mercados, disponibilidade de mão-de-obra qualificada, agressividade sindical etc. Desse ponto de vista, pode-se aventar a hipótese de que a própria emergência das iniciativas tipo guerra fiscal estão, em alguma medida, associadas às tendências de longo prazo assumidas pelo processo decisório locacional.

Na hipótese de total ausência de iniciativas discricionárias por parte de governos, a avaliação alocativa orientada por critérios estratégicos, logísticos e operacionais resultaria num dado nível agregado de inversão sob uma dada distribuição regional que, em sentido mais restrito, poderíamos assumir como ‘ótima’<sup>9</sup>. Qualquer alteração nesse perfil alocativo envolveria portanto, em princípio, um ‘custo’ adicional que deveria ser coberto para que se modificasse a decisão alocativa. Não é possível analisar adequadamente o alcance e o impacto da guerra fiscal se não tivermos uma hipótese mínima sobre quais seriam as tendências da alocação na ausência de incentivos. A percepção que orienta a

discussão é a de que há fatores mais gerais determinantes de um perfil básico de alocação espacial, o qual estabelece o contexto em que age a guerra fiscal. Nessa dinâmica, o elemento central é o custo fiscal necessário para lograr o afastamento da empresa em relação à alocação preferencial que ela adotaria na ausência dos incentivos.

Assim, duas questões essenciais colocam-se nos planos histórico e analítico:

- quais as tendências anteriores e recentes do processo privado de alocação, que definem o quadro de referência para a ação discricionária dos governos? Como essas tendências podem ter atuado como indutores adicionais da própria guerra fiscal?
- qual o alcance das atuais práticas de guerra fiscal para ampliar o volume agregado de investimentos na economia nacional e lograr uma alocação eficiente dos recursos fiscais envolvidos?

As questões enunciadas pressupõem que qualquer análise da guerra fiscal tem necessariamente de considerar a evolução histórica das tendências de alocação industrial no país. Esta poderia ser vista, no longo prazo, em três fases bem definidas e em uma possível nova etapa recente.

#### *Quais as fases do processo de concentração/desconcentração industrial?*

A primeira, fartamente analisada, corresponde à concentração da indústria no Estado de São Paulo. Beneficiado pela existência de um mercado regional relativamente importante, mão-de-obra e capitais disponíveis, infra-estrutura de transportes, de comunicações e de energia e pela crescente importância das economias externas propiciadas pela aglomeração, o Estado assistiu ao aumento de sua participação na produção industrial de 16%, em 1907, para 56,4% em 1970. Cabe observar, todavia, que o processo de concentração industrial foi menos intenso nos setores de bens de consumo não-durável e de produtos

<sup>9</sup> O sentido de ‘ótimo’ aqui seria, usualmente, o da alocação de recursos que lograria os melhores resultados econômicos para os recursos dados. Para evitar o debate sobre a adequação do conceito, preferimos utilizá-lo no sentido mais restrito da alocação espacial que, da ótica particular de cada empresa, maximizaria seus objetivos de rentabilidade, redução de riscos e trajetórias futuras de expansão.

intermediários e muito mais acentuado nas indústrias produtoras de bens de capital e de consumo durável.<sup>10</sup>

Na segunda fase, que poderia ser delimitada no período 1970-85, predomina forte movimento de desconcentração, cujo epicentro é a Região Metropolitana de São Paulo. A fase inaugurada a partir de 1970, caracterizou-se pela perda da importância relativa do Estado de São Paulo na produção industrial. Fortes pressões de natureza econômica, política e social promovem durante esse período expressivo deslocamento industrial da área metropolitana de São Paulo para o interior do Estado e outras regiões do país. Assim, a participação do Estado de São Paulo no produto industrial reduziu-se de 56,4% em 1970, para 49,1% em 1990. Por sua vez, a área metropolitana de São Paulo assistiu à diminuição de sua participação no emprego e na produção industrial de 34% e 44%, respectivamente, para 25,2% e 26,3%, entre 1970 e 1990. Em paralelo, a economia fluminense surge como o segundo grande 'perdedor' no período, tendo sua participação no valor da transformação industrial reduzida de 15,7% em 1970, para 9,5% em 1985.

A análise estratificada por ramos da indústria (Tabela 4)

evidencia que as principais mudanças ocorridas na distribuição espacial da indústria nesse período atingiram principalmente os segmentos de material elétrico e de comunicações, fumo, metalurgia, mecânica, material de transporte e material plástico.

O ramo de material elétrico e de comunicações mostra retração de 22,6% no Estado de São Paulo, ante um crescimento médio de 7,1% para o país. A expansão orientou-se em direção aos Estados de Santa Catarina (130,5%); Minas Gerais (45,4%); Pernambuco (15,4%) e Bahia (14,2%). No caso do fumo, a expansão da agroindústria do produto em outras regiões fez com que a produção em São Paulo fosse menor em relação a 1980. Em compensação, Estados como Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Pernambuco e Bahia ampliam sua participação. Os ramos metalúrgico e mecânico expandem-se em direção à Bahia, fortemente

<sup>10</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre a concentração industrial no Estado de São Paulo, ver CANO, Wilson (1981) "Raízes da concentração industrial em São Paulo". São Paulo: T. A. Queiroz.

<b>Tabela N° 4</b>									
<b>Necessidade de financiamento do setor público: 1995/2002</b>									
<b>SETORES</b>	<b>BRASIL</b>	<b>PE</b>	<b>BA</b>	<b>MG</b>	<b>RJ</b>	<b>SP</b>	<b>PA</b>	<b>SC</b>	<b>RS</b>
Minerais Não-metálicos	88,0	57,3	72,0	79,5	113,3	90,9	99,5	110,7	81,4
Metalurgia	94,9	93,7	108,3	103,5	112,4	82,7	91,8	103,0	91,6
Mecânica	76,9	76,9	105,6	76,9	76,9	66,0	127,9	141,8	95,2
Material Elétrico e de Comunicações	107,1	115,4	114,2	145,4	78,7	78,0	111,0	230,5	108,5
Material de Transporte	73,5	73,5	73,5	147,2	27,2	68,2	73,5	73,5	92,2
Papel e Papelão	128,8	88,4	126,9	142,8	66,9	132,8	154,4	121,4	115,5
Borracha	109,7	111,3	119,7	109,7	109,7	109,1	109,7	109,7	105,0
Química	114,8	141,9	118,7	140,3	104,9	105,8	79,8	85,4	80,8
Farmacêutica	110,9	110,9	110,9	110,9	121,0	118,7	110,9	110,9	110,9
Perfumaria, Sabão e Velas	159,2	135,7	128,6	159,2	87,4	168,5	104,5	221,0	155,1
Produtos e Materiais Plásticos	91,7	94,5	105,3	100,1	109,0	87,3	57,6	78,0	91,9
Têxtil	84,3	64,8	75,8	114,8	59,8	81,9	129,8	92,6	93,1
Vestuário e Calçados	76,4	73,1	73,1	75,61	62,5	60,0	77,8	83,3	91,2
Produtos Alimentares	115,1	84,6	137,3	104,3	102,5	110,2	131,7	130,6	97,9
Bebidas	134,2	86,0	149,2	132,5	126,5	146,2	151,2	108,1	135,3
Fumo	141,1	159,4	157,3	107,7	137,1	75,5	216,1	132,7	182,4
<b>TOTAL</b>	<b>98,3</b>	<b>89,4</b>	<b>113,6</b>	<b>107,2</b>	<b>88,2</b>	<b>88,6</b>	<b>107,6</b>	<b>109,0</b>	<b>97,5</b>

Fonte: Fiesp/Ciesp.

influenciados pelos investimentos de empresas estatais e pela instalação do Pólo Petroquímico de Camaçari. No caso específico da metalurgia, nota-se expressivo crescimento (124%) no Estado do Rio de Janeiro, devido às sinergias positivas geradas pela Companhia Siderúrgica Nacional. Para o ramo mecânico, a implantação de diversas empresas produtoras de equipamentos, veículos leves e caminhões e máquinas agrícolas podem explicar o aumento da produção de 27,9% no Paraná e de 41,8% em Santa Catarina, bem acima do índice de produção nacional que se retraiu no período. Por fim, no ramo de material plástico, a expansão na Bahia (5,3%) e no Rio de Janeiro (9%) explica-se pelo desempenho apresentado pelos parques petroquímicos dos dois Estados, menos sujeitos às influências da crise econômica dos anos 80. A atenuação e quase eliminação dessa tendência caracteriza a terceira fase, entre 1985 e início dos anos 90. A análise da (Tabela 5) evidencia que, entre 1985 e 1990, as alterações na distribuição regional da ati-

vidade industrial são marginais. No que se refere ao núcleo econômico do país, as posições relativas básicas são mantidas.

Algumas explicações disponíveis para essa estagnação são bem menos sólidas do que aquelas referentes à etapa anterior. Há argumentos que apontam que a desconcentração ficou represada a um polígono que abrange como estados limítrofes Paraná, Minas Gerais e Bahia<sup>11</sup>. Isso, contudo, não explica por que antes, mesmo dentro do polígono, as posições relativas dos diversos Estados alteraram-se para a desconcentração e, nessa fase, elas se mantêm. Para o período recente, desenvolvimentos

<sup>11</sup> Ver DINIZ, Clélio C. (1995) "A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas". Brasília: IPEA. (Texto para discussão, 375).

**Tabela N° 5**

**BRASIL - DISTRIBUIÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL, SEGUNDO GRANDES REGIÕES E PRINCIPAIS ESTADOS (1970-90)**  
(Médias quinquenais, por sistema, para o período 1980-94)

Em %

REGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS	1970	1975	1980	1985	1990
<b>NORTE</b>	0,8	1,5	2,4	2,5	3,1
Amazonas	0,4	0,7	1,6	1,7	2,0
Pará	0,4	0,6	0,7	0,6	0,9
Demais Estados	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2
<b>NORDESTE</b>	5,7	6,6	8,1	8,6	8,4
Pernambuco	2,2	2,2	2,0	2,0	1,8
Bahia	1,5	2,1	3,5	3,8	4,0
Demais Estados	2,0	2,3	2,6	2,8	2,6
<b>SUDESTE</b>	80,8	76,3	72,6	70,9	69,3
São Paulo	58,1	55,9	53,4	51,9	49,3
Rio de Janeiro	15,7	13,5	10,6	9,5	9,9
Minas Gerais	6,5	6,3	7,7	8,3	8,8
Espírito Santo	0,5	0,6	0,9	1,2	1,3
<b>SUL</b>	12,0	14,8	15,8	16,7	17,4
Paraná	3,1	4,0	4,4	4,9	5,6
Santa Catarina	2,6	3,3	4,1	3,9	4,1
Rio Grande do Sul	6,3	7,5	7,3	7,9	7,7
<b>CENTRO-OESTE</b>	0,8	0,8	1,1	1,4	1,8

Fonte: Diniz (1995).

como o Mercosul, ajudam a entender o fato de a gravação da atividade industrial ter pendido para o Sul, reduzindo o crescimento relativo das regiões Norte/Nordeste.

Na realidade, as interpretações mais recentes para esse fenômeno o associam a fatores de natureza fortemente estrutural, decorrentes das grandes mudanças em curso na economia brasileira. Desse ponto de vista, dada a natureza dos determinantes, tratar-se-ia, efetivamente, da possibilidade da reversão do processo, retomando a economia um movimento de reconcentração em torno da região desenvolvida<sup>12</sup>. Alguns autores apontam inclusive para uma tendência à reconcentração da chamada indústria de serviços na área mais desenvolvida do país. Esse movimento recente está relacionado com as mudanças tecnológicas e com a reestruturação produtiva, as quais tendem a alterar os requisitos locais, especialmente daquelas atividades mais intensivas em conhecimento. Além disso, o Mercosul também desempenha papel decisivo nesse processo.

Dentre os fatores que teriam deprimido o crescimento periférico nacional e inflexionado a desconcentração estariam: o dismantelamento do Estado Nacional e, por conseguinte, das políticas de desenvolvimento regional; a abertura comercial; a maturação dos investimentos do II PND; a queda dos investimentos federais e estaduais, decorrente da crise financeira por eles vivida; a diminuição do ritmo de crescimento

das exportações; e a concentração em São Paulo das empresas de informática, microeletrônica, telecomunicações e automação, o que Cano (1995) identifica como a forma reconcentrada da atual reestruturação produtiva do país.

Nesse quadro, é viável supor que, sem prejuízo dos fatores de ordem estrutural citados, tenha efetivamente se estabelecido um largo período no qual posturas defensivas por parte da maior parte dos setores privados tenha privilegiado estratégias de ampliação de capacidade pela otimização de plantas existentes e/ou modernização e aumento de produtividade, numa opção provavelmente 'não-otimizante' de certos aspectos, mas minimizando os riscos de imobilização maior de capital em quadro de elevada incerteza. Isso levaria a que, conjuntamente, certos fatores indutores de desconcentração perdessem importância na decisão privada de alocação. (Tabela 6).

De qualquer forma, é pacífico o ponto referente à estagnação do processo. Isso significa, no essencial, que um fator importante de dinamização das economias regionais periféricas, mesmo as mais avançadas, deixa de atuar. Este

<sup>12</sup> Para uma discussão mais detalhada, ver Op. cit. Diniz (1995) e CANO, Wilson (1995) 'Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil'. IN: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23, Salvador. Anais: ANPEC.

<b>Tabela N° 6</b>			
<b>BRASIL - PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NO PIB</b>			
Em %			
<b>REGIÕES</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>
BRASIL	100	100	100
NORTE	4,35	4,35	3,24
NORDESTE	3,55	3,55	12,58
CENTRO-OESTE	6,24	6,24	5,86
SUDESTE	58,18	58,18	62,60
MG	9,67	9,67	13,12
ES	1,67	1,67	2,10
RJ	12,78	12,78	13,17
SP	34,07	34,07	37,45
SUL	17,69	17,69	15,72
SC	3,50	3,50	3,37
RS	7,93	7,93	6,61
PR	6,25	6,25	5,95

Fonte: Confederação Nacional das Indústrias (CNI).

é, outra vez, um fator de ordem muito geral mas que não pode ser desprezado na tentativa de delinear os condicionantes que levam ao acirramento da guerra fiscal. À medida que se avança no quadro de estagnação e crise, como se verá adiante, irão surgir as primeiras manifestações de iniciativas individuais dos entes federativos a fim de, pelo menos, preservar suas posições relativas na distribuição da atividade industrial.

A divulgação recente da Pesquisa Industrial por Amostragem (PIA), pelo IBGE, lança um pouco mais de luz sobre o período que está sendo discutido. Percebe-se pelas informações disponibilizadas que de fato ocorreu no Brasil, para o período entre 1985 a 2000 forte movimento de desconcentração espacial da produção e do emprego, com especialização de determinados setores.

Para o período entre 1970/1985, como é um período marcado por elevadas taxas de crescimento, as transformações são bem significativas, conforme já havia sido tratado. Para o período entre 1985/1996, as baixas taxas de crescimento do produto não provocaram mudanças dramáticas na distribuição da estrutura industrial brasileira. O que se percebe, no entanto, é que a desconcentração do emprego é maior do que da produção, já que os setores que se deslocam normalmente são aqueles mais intensivos em mão-de-obra, embora não se possa descartar a modernização e o corte de empregos que ocorreu, após a abertura da economia, nos setores industriais mais modernos do Centro/Sul.

Claramente existe uma dinâmica industrial por setores para o processo de desconcentração no período recente. Setores mais tradicionais (cimento, agroindústria, mobiliário, madeira, cerâmicas, alimentos, bebidas, vestuário, têxteis, calçados e couro) passam a formar pólos regionais, sobretudo no Nordeste e no Centro-Oeste, em busca de redução nos custos da mão-de-obra, incentivos fiscais e oferta de insumos.

No caso da indústria de base (celulose, papel, siderurgia, alumínio, refino de petróleo e petroquímica, borracha e plásticos) – que já havia sido descentralizada, nos anos setenta e oitenta, por causa do II Programa Nacional de Desenvolvimento e das fontes de matérias-primas – ocorre um aumento dos ganhos de escala nas unidades já instaladas devido ao encadeamento produtivo já existente.

Para a indústria de base metal-mecânica e eletrônica (automóveis, eletrônica de consumo, vidro, autopeças, artefatos de metal e máquinas e equipamentos), observação um processo de desconcentração concentrada no Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais. Por fim, as áreas de especialização em alta tecnologia (informática, telecomunicações, aeronáutica e ferrovia) aglomeram-se em São Paulo, em regiões onde exista mão-de-obra qualificada, como por exemplo Campinas e São José dos Campos. Essa situação reforça a tese da

reconcentração que alguns estudiosos levantaram já no início dos anos noventa.

O resultado das transformações apresentadas, medido pelos ganhos e perdas de Valor de Transformação Industrial (VTI) encontra-se na (Tabela 7).

### III.2.1. Limites da guerra fiscal

O ponto de partida para a discussão dos prováveis efeitos da guerra fiscal sobre o investimento e o deslocamento industrial passa pelo questionamento do tipo de influência que os incentivos fiscais podem exercer sobre as inversões produtivas (bens de investimentos). A questão deve ser decomposta em dois aspectos: a capacidade de ampliar o investimento agregado e a capacidade de ampliar a inversão no espaço estadual, ambas necessariamente avaliadas de um ponto de vista de eficiência na alocação dos recursos fiscais.

As primeiras manifestações do conflito fiscal entre os Estados induziram alguns analistas a sugerir a hipótese de que os benefícios concedidos estariam sendo decisivos não apenas para a alocação do investimento, mas também para sua realização. No entanto, cabe notar, e assim o demonstrou, por exemplo, a experiência americana nos anos 80, que os benefícios fiscais oferecidos não são determinantes básicos para as decisões de investir do setor privado. Essas estão relacionadas a fatores bem mais poderosos, como a disputa pelos mercados, as expectativas acerca da estabilidade do cenário macroeconômico e as condições de valorização e financiamento do conjunto das atividades produtivas.

Pesquisa realizada em 1997 pela CNI/Cepal corrobora a idéia acima, ao mostrar que, dentre outros fatores, as expectativas de comportamento das vendas no país (rentabilidade versus risco), a concorrência intercapitalista e os determinantes das condições macroeconômicas foram apontados pelas empresas como favoravelmente decisivos para a expansão da capacidade produtiva. E, ao contrário do que muitos poderiam supor, a maioria das empresas entrevistadas avaliou que os incentivos governamentais disponíveis não estimulariam o investimento produtivo.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> O presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), Luis Adelar Scheuer, em entrevista concedida em 1994, apontava cinco fatores determinantes para que uma montadora pudesse se instalar em determinada região: mão-de-obra qualificada; sistema de transporte integrado, com porto, ferrovias e rodovias; infra-estrutura de transporte coletivo, moradia, água e esgoto e assistência médica para os trabalhadores; fornecedores fortes no local; e mercado de veículos forte no local de instalação da fábrica. Nota-se que as vantagens fiscais não são mencionadas como fator decisivo para a realização do investimento.

<b>Tabela N° 7</b>				
<b>VALOR DE TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL: 1985-2000</b>				
<b>UF</b>	<b>Variação</b>	<b>Do</b>	<b>VTI</b>	<b>Setores em Expansão</b>
	<b>85-96</b>	<b>96-00</b>	<b>85-00</b>	
RS	+	+	++	Veículos, máquinas e aparelhos elétricos, vestuário, calçados, móveis, fumo, borracha e plásticos
PR	+	+	++	Veículos, máquinas e equipamentos, máquinas aparelhos elétricos, vestuário, borracha e plásticos
MG	+	+	++	Veículos, máquinas e equipamentos, máquinas aparelhos elétricos, vestuário, refino de petróleo
CE	+	+	++	Têxteis, calçados
PA	+	+	+	Metalurgia
MT	+	+	+	
GO	+	+	+	Vestuário
BA	-	+	-	Celulose e papel, refino de petróleo, informática
ES	-	+	+	Celulose e papel, metalurgia, minerais não metálicos
RJ	-	+	+	Informática (naval em queda)
SC	+	-	+	Têxteis, máquinas e equipamentos, máquinas aparelhos elétricos, vestuário, fumo, borracha e plásticos
AM	+	-	+	Motos e bicicletas
SP	+	-	-	Material eletrônico e comunicação, aeronáutico, ferroviário, edição e gravação e químico (indústria tradicional, veículos e metalurgia em queda)
PE	-	-	-	Máquinas e aparelhos elétricos, calçados (fumo em queda)

Fonte: Pesquisa Industrial por Amostragem (PIA) – IBGE, 2002.

Desse modo, pode-se afirmar que o peso dos incentivos fiscais se verifica, principalmente, na determinação do timing e/ou – e é disso que tratam as medidas executadas – localização dos empreendimentos, e não na própria tomada de decisão, condicionada por horizontes mais estáveis de planejamento e, inclusive, por políticas ativas de coordenação e de gasto guiadas pelo Estado.

A própria idéia de que a decisão alocativa planejada pela empresa (seja em novo investimento ou mero deslocamento de planta produtiva) se faz primordialmente orientada pela oferta de incentivos também é passível de questionamento. Conforme salienta Lagemann (1995, p. 16)<sup>14</sup>: “É questionável a capacidade de um benefício fiscal apenas concedido pelo Estado provocar o deslocamento de um empreendimento. Em primeiro lugar, devem ser avaliados os gastos de locomoção que podem ser elevados, considerando-se tanto os custos diretos como os indiretos. Em segundo lugar, o tributo é apenas um dos elementos de decisão para a localização de um empreendimento, embora possa ser o elemento de desempate. Todavia, se todos os estados puderem utilizar o mesmo instrumento e o acionarem, como parece ser o caso atualmente, passam a ser deci-

sivos os fatores extrafiscais, como a disponibilidade de infra-estrutura viária e de telecomunicações adequada, distância dos mercados insumidor e consumidor, a existência de economias externas por aglomeração, a qualidade de vida, o grau de pressão sindical, dentre outros. Para uma região tornar-se um paraíso fiscal não basta oferecer os benefícios fiscais. É necessária, no mínimo, a oferta de uma infra-estrutura de telecomunicações de ponta”.

De encontro a essa idéia, mais uma vez torna-se válido recorrer ao trabalho da CNI/Cepal. A (Tabela 8) mostra que os benefícios fiscais apresentam a mesma importância (57,3%) que a proximidade do mercado para a instalação de uma planta produtiva em outra unidade da Federação. Não é desprezível também a influência do custo da mão-de-obra (41,5%) e as vantagens locacionais específicas relativas à infra-estrutura

<sup>14</sup> LAGEMANN, Eugênio (1995) “O Federalismo fiscal brasileiro em questão”. In: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. B. – A Federação brasileira em perspectiva – ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP.

**Tabela N° 8**

**FATORES DETERMINANTES PARA A INSTALAÇÃO de PLANTAS PRODUTIVAS**

Fatores	Respostas relevantes (%)
Custo da mão-de-obra	41,5
Benefícios fiscais	57,3
Sindicalismo atuante na região	24,4
Saturação espacial	14,6
Vantagens locacionais específicas	39,0
Proximidade do mercado	57,3

Fonte: Confederação Nacional das Indústrias (CNI).

(39%). Esses resultados sinalizam para duas questões que permanecem malcompreendidas no âmbito da guerra fiscal.

Em primeiro lugar, é questionável a idéia de que a atração exercida pelos benefícios estaria afastando as empresas de seus mercados fornecedores e consumidores, o que causaria impacto a longo prazo na rentabilidade e na competitividade das empresas. As evidências empíricas mostram que as decisões de localização valem-se da oferta das vantagens fiscais, sem ignorar os demais fatores. O principal exemplo nesse caso são as inversões que vêm sendo realizadas pelo setor automobilístico, para o qual a proximidade do Mercosul é tão ou mais importante quanto o próprio incentivo.

Em segundo lugar, parece claro que, para novos investimentos, a decisão alocativa é encaminhada via processo de definição do que chamamos, acima, de 'áreas ou zonas de equivalência'. Em geral, as empresas realizam essa escolha, selecionando, inicialmente, um conjunto de cidades que apresentam os requisitos indispensáveis à inversão, como oferta de mão-de-obra, infra-estrutura adequada, suprimento seguro de insumos etc. Após essa seleção, procuram identificar aquela localidade em que os incentivos oferecidos sejam mais vantajosos para a própria empresa, em geral apresentando para consumo público e para base de negociação uma situação de 'empate' entre uma dezena de localidades, dentre as quais a empresa estaria 'sinceramente em dúvida', colocando-se então aberta a propostas e negociações. É evidente que a empresa tem, quase sempre, claramente definida uma alocação preferencial.

Os argumentos acima permitem concluir que a concessão de incentivos por governos subnacionais é integralmente estéril para ampliar o investimento agregado? A resposta a essa questão, necessariamente negativa, permite-nos discriminar, desse ponto de vista, entre 'bons' e 'maus' incentivos, e apontar um aspecto

perverso adicional da guerra fiscal.

Tomando o último ponto, nota-se que a ampla utilização de incentivos estaduais, de forma aleatória e numa dinâmica competitiva, pode ter efetivamente o efeito de ampliar o volume de inversão, sobretudo num contexto de abertura da economia e afluxo expressivo de investimento direto estrangeiro. Na realidade, esse efeito aproxima-se daquele que seria obtido caso a política de incentivos fosse controlada pelo governo federal, e este decidisse ampliar os benefícios para captar mais inversões. De fato, a guerra fiscal reduz os custos da inversão no espaço nacional. Esse é um fator relevante quando consideramos a relativa omissão do governo central no Brasil hoje. Parece razoável o argumento, freqüentemente utilizado por técnicos estaduais na defesa de seus programas, de que estes têm afetado decisões de inversão externa que, na sua ausência, poderiam buscar outros países do Mercosul. É de difícil avaliação o resultado líquido global das vantagens e desvantagens que se colocam hoje para o grande capital internacional na escolha entre Brasil e Argentina. Se, da ótica privada, alguns aspectos favorecem o país vizinho – por exemplo, o estágio mais avançado das políticas de liberalização –, permanece o fato de que a economia brasileira, pela sua dimensão, define os rumos desse sistema regional. Qualquer que seja o avanço das reformas argentinas, se a estabilização brasileira fracassar, é enorme a chance de arrastar consigo os países dependentes de seu mercado e política cambial.

Por outro lado, ainda que para uma parcela dos investimentos externos possa haver essa opção, trata-se claramente da forma mais perversa e menos eficiente de lograr resultados, os quais, sob um sistema mais ordenado e submetido a critérios mínimos de prioridades e vantagens comparativas regionais, poderiam igualmente ser obtidos. Uma vez que a iniciativa estadual aleatória e desregulada ocupa o espaço vazio deixado

pela omissão federal, o resultado é o mais perverso dos sistemas.

Uma segunda questão refere-se à conveniência de se diferenciarem, nesse contexto, dois tipos de programas de incentivos. Nos casos referidos acima, em que a decisão de investimento é dada, decorrente de estratégias internas ou internacionais de expansão dos grandes grupos, é óbvio que, no essencial, a política de incentivos vai afetar sobretudo a alocação da inversão entre pontos alternativos da sua curva de equivalência. Há outros casos, porém, em que se admite que o programa possa determinar o surgimento de decisões de inversão que sem ele não existiriam. Um exemplo pode ser o caso de programas setoriais de incentivos que exploram vantagens comparativas locais e visam a avançar iniciativas locais de inversão, como o incentivo à indústria de turismo no Nordeste.

A conclusão geral que pode ser derivada desses argumentos é que o potencial da guerra fiscal para avançamento de nova inversão depende crucialmente da natureza dos setores econômicos envolvidos e, sobretudo, da dimensão relativa das empresas beneficiadas. Quanto mais as políticas estaduais se direcionam para atrair a inversão dos grandes conglomerados nacionais e internacionais, maior a probabilidade de que as políticas tenham seu alcance limitado estritamente à localização espacial de montantes previamente dados de inversão.

### **O impacto dos incentivos sobre o espaço econômico local**

Em trabalho recente ainda não publicado, o prof. Ricardo Varsano tratou de forma rigorosa e competente a questão central envolvida na guerra fiscal: a convivência de um forte impacto negativo no plano agregado com inegáveis efeitos positivos gerados sobre a economia local (Varsano, 1997)<sup>15</sup>. O autor parte de uma cuidadosa explicitação das condições básicas que, da ótica da teoria das finanças públicas, tornariam justificada a concessão de incentivos e demonstra que, do ponto de vista da economia e sociedade locais, a maioria dos incentivos atende a essas condições. Essa é, sem dúvida, a questão central em pauta, uma vez que afasta as suposições mais simplistas sobre a perversidade da guerra fiscal, e a coloca como alternativa lógica de política de desenvolvimento regional num sistema que não é, por princípio, intrinsecamente cooperativo.

A formulação de Varsano sugere um enfoque que pode ser fecundo no desdobramento da questão: tentar identificar as condições básicas que permitiram defender políticas do tipo guerra fiscal (leia-se, um mo-

delo apoiado na total autonomia dos governos subnacionais para decidir sobre a alocação de seus recursos fiscais na atração de investimentos, sem qualquer ingerência do poder central) como um *second best* para o tratamento da questão do desenvolvimento regional em nível nacional. Pretende-se argumentar aqui que, embora seja possível supor situações teóricas em que essas políticas apresentem alguns aspectos positivos, as suposições necessárias para isso são heróicas. Numa suposição mais realista, políticas tais como aquelas em curso no país hoje maximizam o custo fiscal de um volume agregado de investimento altamente inelástico a incentivos, sendo, portanto, a pior alternativa possível para a intervenção do setor público no processo de inversão privada.

### **O caso de defesa da guerra fiscal**

Consideremos genericamente qualquer situação envolvendo um Estado específico (com uma determinada dotação de recursos naturais, locais, infra-estrutura, capacidade fiscal e financeira etc.) e uma decisão empresarial formalizada para instalação de uma planta de perfil e dimensões dadas, em busca da melhor alternativa locacional. Desconsideremos, temporariamente, a existência de outros Estados.

Tomemos como certo que a empresa terá realizado previamente análise cuidadosa das alternativas locacionais<sup>16</sup> que terá resultado em algo como um mapa do que chamamos acima de áreas de equivalência. Supondo que sua alocação preferencial não seja no Estado em questão, há necessariamente um custo envolvido em rever a decisão preferencial. Aqui emerge um ponto importante. Quanto pior a posição de um Estado – em geral, dos seus municípios mais atraentes – no ‘ranking’ da empresa, maior o custo global envolvido em benefícios fiscais para obter o afastamento. No limite emergem restrições absolutas, expressas no exemplo simples de que não existiriam incentivos de dimensão suficiente para levar uma grande montadora

<sup>15</sup> Op. cit.

<sup>16</sup> Em princípio, quanto maior a dimensão de sunk costs envolvidos na inversão, maior a ponderação de fatores de ordem estrutural na seleção e mais elevados os montantes de compensação que a empresa exigirá para se afastar da escolha preferencial. A título de exemplo, compare-se a instalação de uma planta automobilística numa região onde o setor não exista, com todas as exigências de desenvolvimento e consolidação de toda uma estrutura industrial de apoio (caso da Fiat em Minas), com a instalação de uma empresa tipicamente ‘maquiadora’ operando com baixa densidade de capital e apoiada em importação da maior parte do valor adicionado fina.

para um dos Estados mais atrasados da região Norte. Note-se adicionalmente que, dada a escolha privada preferencial da empresa, os benefícios fiscais têm não apenas de cobrir o custo adicional envolvido no deslocamento, mas têm na realidade de superá-los a ponto de oferecer um prêmio. Se não o fizer, a empresa estaria trocando uma situação ótima 'natural' por outra equivalente, mas dependente de apoio do setor público, o que com certeza traria riscos adicionais.

Embora não possa ser tido como tão certo, suponhamos também que o governo do Estado em questão ponha em prática uma detalhada análise dos impactos gerados pela inversão em tela, avaliando cuidadosamente os elementos de custo-benefício envolvidos. De forma simplificada, esse processo envolve avaliar dois grandes conjuntos de efeitos. De um lado, o custo fiscal líquido dos incentivos de uma perspectiva intertemporal. Isso é crucial porque é típico de toda política de desenvolvimento regional – e a guerra fiscal não é exceção – a concentração de impacto fiscal negativo na fase inicial, com possível e desejável recuperação parcial futura dos recursos aplicados. De outro lado, é necessário avaliar os benefícios globais gerados pela nova inversão: criação direta e indireta de empregos, efeitos de indução de inversões complementares (autopeças, por exemplo), indução à ampliação e à diversificação do terciário etc.

De um ponto de vista estritamente técnico, a avaliação do governo deveria confrontar os benefícios esperados da inversão com o custo básico necessário para obter o afastamento. Sob a suposição forte de que a decisão estadual seja orientada por uma avaliação técnica o mais rigorosa possível desses fatores, a decisão de conceder os benefícios no montante necessário para alterar a decisão da empresa seria tomada desde que o resultado da avaliação de custo/benefício intertemporal fosse positiva. É parte essencial dessas suposições a idéia de que o governo estadual tenha alguma possibilidade de avaliar, pelo menos aproximadamente, qual o custo efetivo de afastamento considerado na avaliação da empresa privada.

É possível, num esforço de defesa do caso para a guerra fiscal, indicar alguns aspectos positivos desse modelo, em contraposição sobretudo a uma política industrial centralmente planejada e controlada. Esse modelo:

- maximiza o aproveitamento dos recursos de informação e conhecimento da burocracia técnica local sobre sua própria economia regional;
- apresenta, em princípio, uma das vantagens básicas apregoadas para a descentralização federativa,

que é a maior aproximação e subordinação das decisões aos interesses da sociedade local; e

- induz ao maior desenvolvimento de mecanismos institucionais locais de apoio e interação entre governo e iniciativa privada, e pode ampliar nesse sentido a eficiência da atuação integrada entre governos estaduais e municipais (isso vem ocorrendo, fora de qualquer dúvida, em todos os Estados que assumiram iniciativas agressivas de guerra fiscal).

Vale observar, também, que numa situação em que o governo central de um país com altas disparidades regionais abandone qualquer preocupação com políticas integradas de desenvolvimento regional, fica politicamente legitimada a pretensão de governos estaduais, sobretudo daqueles relativamente mais atrasados em termos econômicos, em operar políticas que assumissem esse formato. Na realidade, é nossa suposição que, se fosse possível uma avaliação cuidadosa, nos termos acima, de muitos dos projetos atualmente envolvidos na guerra fiscal, com certeza chegar-se-ia à conclusão de que o resultado líquido obtido para a economia local é potencialmente muito favorável.

Essa construção tem como ponto frágil as suposições necessárias para garantir que a avaliação de custo/benefício seja suficiente para impedir amplo desperdício de recursos fiscais. Isso decorre basicamente de três fatores:

- os governos estaduais não conhecem o perfil das preferências alocativas das empresas. É elemento essencial da estratégia privada na guerra fiscal construir a imagem do 'empate' entre locações alternativas, de forma a remeter para a competição entre incentivos o papel decisório final. Isso determina, na ausência de uma instância superior com capacidade política de interferir, que o setor privado detenha em geral a iniciativa no processo interativo que leva à decisão. Em geral, isso reduz as possibilidades de que algum Estado, por confiar nas suas 'vantagens competitivas naturais', abra mão de uma participação agressiva no leilão de incentivos;
- é irreal supor que a decisão de abandonar a disputa seja tomada tendo em vista que a avaliação de relação custo/benefício estritamente econômica resulte desfavorável. O ponto, como aponta Varsano (1997),<sup>17</sup> é que dentre os benefícios

<sup>17</sup> Op. cit

gerados pela inversão incluem-se, freqüentemente, fatores de difícil ponderação como o prestígio regional segundo a imagem popular, o qual se expressa no ganho de prestígio político para governos que logrem trazer para o Estado grandes plantas industriais. Nesse caso vale lembrar que essa é a mesma história que se verificou no caso do desenvolvimento de alguns dos grandes blocos do setor produtivo estatal no Brasil. Nos anos 50 e 60, os setores de siderurgia, telecomunicações e elétrico foram total ou predominantemente implementados a partir de iniciativas estaduais, em geral apoiadas em campanhas políticas que enfatizavam as 'vocações' industriais de cada Estado.<sup>18</sup> Disso resulta que o limite para a concessão de incentivos tende a não se pautar pela avaliação de custo/benefício, ou melhor, pauta-se por uma dada avaliação em que os parâmetros da função de bem-estar considerada são muito amplos e genéricos, e seguramente incorporam interesses particularistas associados aos grupos políticos no poder;

- finalmente, o caráter competitivo e a inexistência de qualquer instância superior de arbitragem, conjugados com os dois elementos anteriores, levam necessariamente, no sentido forte de que é a postura racional mais eficiente por parte dos agentes, a uma dinâmica interativa cujo resultado final é a maximização do benefício pela sucessiva exclusão de Estados participantes, uma vez que a aposta supera o que sua avaliação ampliada de custo/benefício e/ou sua restrição orçamentária permite.

Como resultado, mesmo nos casos (provavelmente muito freqüentes, embora existam os absurdos) em que o benefício líquido para a economia local seja positivo, é alta a probabilidade de que esses investimentos estejam sendo alocados a um custo fiscal máximo, sem que o dispêndio adicional corresponda a qualquer ganho adicional para o país.

#### IV. OS CUSTOS DA GUERRA FISCAL: O CASO DO SETOR AUTOMOBILÍSTICO

A retomada do fluxo de capital financeiro para os mercados emergentes, a partir de 1992, estimulou o crescimento do investimento direto externo para as principais economias latino-americanas, conforme foi mostrado na Tabela 2. Impulsionados pelo sucesso das políticas de estabilização, pelo amplo processo de privatização, pela abertura comercial e pelas boas perspe-

tivas de integração regional do Cone Sul (Mercosul), os investimentos estrangeiros concentraram-se, conforme os interesses estratégicos dos grandes conglomerados internacionais, em áreas como telecomunicações e correios, energia elétrica, metalurgia, saneamento e distribuição de água, transportes, alimentos, petróleo, siderurgia, etc. A expansão do setor automotivo merece, no entanto, ser tratada como um capítulo especial por causa da grande concentração dos investimentos no território brasileiro e de sua relação direta com o problema da guerra fiscal.

Os investimentos no setor automobilístico, segundo a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), saltaram para US\$ 1,3 bilhão em 1994 e para US\$ 1,8 bilhão em 1995, perante um investimento de US\$ 995 milhões em 1990 (Tabela 10). Entre 1996 e 1998, situaram-se entre US\$ 2,1 bilhões e US\$ 2,45 bilhões, este último um número recorde atingido em 1998. Esse expressivo bloco de investimento traduziu-se na construção de 22 novas fábricas de empresas como Case, Chrysler, General Motors, Honda International, Mercedes-Benz, Renault (duas), Toyota, Volkswagen (três) e na ampliação da planta da Volvo.

Até 1994, a produção de automóveis no país era dominada basicamente por quatro empresas – Ford, GM, Fiat e Volkswagen. Embora respondendo por 34% da produção total, a Fiat, sediada na região de Betim, era a única empresa que se localizava fora do Estado de São Paulo. Com a retomada dos investimentos estrangeiros, a construção e a ampliação de plantas automotivas representaram não apenas um vigoroso aumento da capacidade instalada<sup>19</sup>, como também a diversificação na distribuição geográfica da produção interna de veículos. A tabela abaixo apresenta informações sobre a ampliação e a construção de fábricas no setor automotivo, implementadas a partir de 1996. (Tabela 11).

Nesse processo de diversificação da produção automotiva, o Estado de São Paulo foi o que mais perdeu. Como foi revelado recentemente pela Pesquisa

Industrial Anual (PIA) do IBGE, no período que se entende de 1985 a 2000, diversas indústrias intensivas em mão-de-obra deixaram o Estado em busca de locais com remuneração menor dos trabalhadores e dos demais fatores produtivos. Além disso, a modernização

<sup>18</sup> Para uma reconstituição desses aspectos, ver PRADO, Sérgio (1994) "Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e processos de privatização em nível mundial". Campinas, Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 302p.

<sup>19</sup> Com 17 montadoras o Brasil utiliza hoje em dia apenas 60% da capacidade instalada.

**Tabela N° 10**

**INVESTIMENTOS NA INDÚSTRIA AUTOMOTIVA  
BRASILEIRA - 1980/2000**

<b>ANOS</b>	<b>Autoveículos</b>	<b>Máquinas Agrícolas</b>	<b>Total</b>
1980	489	31	520
1981	645	26	671
1982	530	28	558
1983	373	34	407
1984	293	19	312
1985	478	39	517
1986	526	50	576
1987	580	77	657
1988	572	65	637
1989	602	69	671
1990	790	205	995
1991	880	58	938
1992	908	37	945
1993	886	81	967
1994	1.195	116	1.311
1995	1.694	106	1.800
1996	2.359	79	2.438
1997	2.092	66	2.158
1998	2.335	119	2.454
1999	1.791	92	1.883
2000	1.651	94	1.745

Fonte: Anuário Estatístico da Anfavea (2002)

do parque produtivo brasileiro, estimulada pela abertura comercial, fez com que as empresas instaladas na região Sudeste elevassem a produtividade, reduzindo o número de postos de trabalho.

A PLA mostrou que no caso da indústria automobilística o Estado de São Paulo reduziu sua participação de 81,8% , em 1985, para 63,9%, em 2000. A (Tabela 12) e o (Gráfico 1) mostram como foi alterada a distribuição da produção automobilística entre os estados brasileiros. A mesma situação ocorreu nos setores intensivos em mão-de-obra, como o têxtil, cuja participação do Estado caiu de 50,6%, em 1985, para 43,3%, em 2000 e o de couro e calçados, cuja participação se retraiu de 30,1%, em 1985, para 15,7%, em 2000.

#### **IV.1. Metodologia de cálculo do custo fiscal de três projetos: Renault, GM e Mercedes**

Há duas dificuldades principais envolvidas nesta tarefa. Primeiro, governos e empresas não divulgam a inte-

gra dos contratos. Boa parte das concessões que se sabe foram feitas não podem ser quantificadas pela insuficiência de informações. Em muitos casos, condições de quitação de crédito subsidiado tiveram que ser supostas com base em informação indireta. Finalmente, é sabido que houve renegociação de condições em vários contratos, nos anos que se seguiram aos contratos, mas não há qualquer informação sobre seus termos. Em segundo lugar, o intervalo temporal abrangido pelos incentivos, entre duas e três décadas nos casos analisados, coloca dificuldades para a projeção de parâmetros essenciais para um cálculo preciso.

Para esta avaliação, devemos visualizar o projeto completo em três etapas:

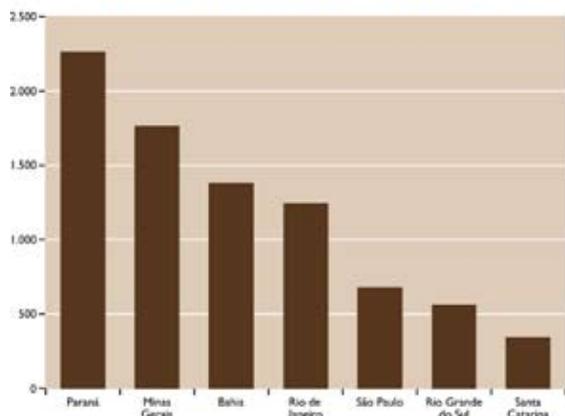
1. *período de implantação* - da assinatura do contrato/acordo até o início da produção.
2. *período de operação subsidiada* - do início da operação até o encerramento da totalidade dos incentivos.

<b>Tabela N° 11</b>						
<b>INSTALAÇÕES NO SETOR AUTOMOTIVO A PARTIR DE 1996</b>						
<b>Empresa</b>	<b>Localização</b>	<b>Valor do Investimento (US\$ milhões)</b>	<b>Número de Empregos Gerados</b>	<b>Produtos</b>	<b>Capacidade Produtiva</b>	<b>Ano de Inauguração</b>
Case (CNH)	Piracicaba - SP	-	-	Colheitadeiras e Plantadeiras	-	1997
Chrysler	Campo Largo - PR	300	400	Comerciais Leves	40.000	1998
DaimlerChrysler	Juiz de Fora - MG	700	1.500	Automóveis	70.000	1999
Fiat Automóveis	Betim - MG	50 - 200	Nd	Motores	100.000	2000
Ford	Camaçari - BA	730	-	Comerciais Leves	250.000	2001
General Motors	Gravatá - RS	580	2.000	Automóveis	120.000	2000
General Motors	Mogi das Cruzes - SP	145	-	Componentes	-	1999
Honda	Sumaré - SP	100	1.000	Automóveis	15.000	1997
International	Caxias do Sul - RS	-	50	Caminhões	2.000	1998
Iveco	Sete Lagoas - MG	-	-	Motores	-	2000
Iveco Fiat	Sete Lagoas - MG	-	-	Comerciais Leves, Caminhões e Ônibus	-	2000
John Deere	Catalão - GO	-	-	Colheitadeiras	-	2000
Land Rover	São Bernardo do Campo - SP	-	-	Comerciais Leves	-	1998
Mitsubishi	Catalão - GO	-	-	Comerciais Leves	-	1998
Nissan	São José dos Pinhais - PR	-	-	Comerciais Leves	-	2001
Peugeot/Citroen	Porto Real - R	590	2.500	Automóveis	Entre 70.000 e 100.000	2001
Peugeot/Citroen	Porto Real - RJ	-	-	Motores	-	2002 /2
Renault	São José dos Pinhais - PR	1.000	8.000	Automóveis	100.000	1998
Renault	São José dos Pinhais - PR	-	-	Motores	-	1999
Toyota	Indaiatuba - SP	150	-	Automóveis	15.000	1998
Volkswagen	Resende - RJ	270	1.800	Caminhões e ônibus	40.000	1996
Volkswagen	São Carlos - SP	270	-	Motores	-	1996
Volkswagen/Audi	São José dos Pinhais - PR	480	2.000	Automóveis	60.000	1999
Volvo	Curitiba - PR	-	-	Ampliações do complexo industrial	-	1997/2000

Fonte: PRADO, Sérgio & CAVALCANTI, Carlos Eduardo (2000). /1 Fechada em abril de 2001. /2 Em instalação.

<b>Tabela N° 12</b>												
<b>PRODUÇÃO DE AUTOMÓVEIS POR ESTADO</b>												
<b>(Veículos/mês)</b>												
<b>Estados</b>	<b>Automóveis</b>				<b>Demais Veículos</b>				<b>Total Geral</b>			
	<b>1994</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>1994</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>1994</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>
São Paulo	68.494	65,8	73.625	55,8	20.869	77,2	19.468	69,2	89.362	68,2	93.093	58,2
Minas Gerais	35.571	34,2	35.182	26,7	6.158	22,8	4.737	16,8	41.728	31,8	39.919	25,0
Rio de Janeiro	-	-	774	0,6	-	-	1.989	7,1	-	-	2.763	1,7
Paraná	-	-	14.580	11,1	-	-	743	2,6	-	-	15.322	9,6
Rio Grande do Sul	-	-	7.700	5,8	-	-	439	1,6	-	-	8.139	5,1
Goiás	-	-	-	-	-	-	741	2,6	-	-	741	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>104.064</b>	<b>100,0</b>	<b>131.859</b>	<b>100,0</b>	<b>27.026</b>	<b>100,0</b>	<b>28.117</b>	<b>100,0</b>	<b>131.090</b>	<b>100,0</b>	<b>159.976</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Anfavea (2002)

**GRAFICO 1: INVESTIMENTOS POR ESTADO**

### 3. período de operação normal não subsidiada.

o custo fiscal que nos interessa avaliar refere-se ao impacto sobre os orçamentos ocorrido nos períodos 1 e 2, que compõe o que chamaremos período de subsidiamento. Nos três casos aqui analisados, este período é de 8, 29 e 34 anos para a RENAULT, GM e MERCEDES respectivamente.

Podemos visualizar os incentivos concedidos em três categorias básicas:

#### 1. benefícios orçamentários de curto prazo (período 1).

1.1. doação/concessão de terrenos e instalações portuárias.

1.2. realização de obras de infra-estrutura econômica e social.

#### 2. benefícios creditícios de curto e médio prazo (período 1 e 2).

2.1. crédito subsidiado para capital fixo

2.2. isenção de impostos estaduais na aquisição de equipamentos.

#### 3. benefícios tributários de longo prazo (período 2).

3.1. diferimento do recolhimento do ICMS, a juros nulos/reduzidos e sem correção monetária. Trataremos este benefício como uma operação peculiar de crédito. 3.2. devolução do capital investido sob forma de redução do ICMS a recolher.

Os benefícios tipo 2. 1, em alguns casos, se estendem além do período 1. Os benefícios tipo 3 são caracterizado por prazos muito longos, atingindo até 30 anos. Os demais se restringem tipicamente ao período 1.

No caso de gastos em infra-estrutura, não é válido considerar sempre a totalidade do gasto como subsídio, uma vez que a obra pode trazer também be-

nefícios para a população local (Ex. duplicação de uma rodovia para acesso às instalações da empresa).

A implantação da montadora no estado induz, em alguma medida, a instalação de outras empresas, principalmente sua rede de fornecedores. Na medida em que os incentivos tributários não sejam estendidos a estas empresas, isto vai levar a um aumento da arrecadação estadual já durante o período de subsidiamento (período 2). Esta receita adicional deve ser abatida do custo fiscal bruto associado à montadora.

Assim, numa formulação geral, o custo fiscal pode ser medido pela somatória dos gastos orçamentários de curto prazo e do subsídio implícito nas operações de crédito e diferimento do ICMS, menos o ganho de arrecadação induzida pelo projeto, tudo isto trazido a valor presente do momento da assinatura do contrato. (Ver quadro abaixo).

$$CF_{\text{total}} = VP [(b \cdot INF + TER) + (SCRE - I(i_c, id) + SDIF - FER(i_c, id)) - a \cdot REC_{\text{ind}} - 1] \quad (1)$$

**CF<sub>total</sub>**: Custo fiscal líquido associado à instalação da montadora.

**INF**: Custo total das obras de infra-estrutura

**b**: Coeficiente que apreenda qual a parcela do gasto em infra-estrutura que foi efetivamente apropriado pela empresa. O benefício de algumas obras não é integralmente apropriadas pela empresa, como por exemplo a pavimentação ou duplicação de uma via de acesso à unidade industrial, que pode trazer benefícios também para a população e economia locais.

**TER**: Custo dos terrenos doados

**SCRE**: Subsídio implícito nas operações de crédito para capital fixo e/ou capital de giro.

**SDIFER**: Subsídio implícito nas operações de diferimento do ICMS.

**k**: Taxa de captação média para o governo estadual (custo de rolagem da dívida pública)

**id**: Taxa média paga pela empresa (condições contratuais de quitação do crédito subsidiado)

**REC<sub>ind</sub>**: Receita de ICMS adicional gerada por novos investimentos induzidos pela instalação da montadora.

**a**: Coeficiente que indica o grau em que os benefícios são estendidos aos investimentos induzidos. Se os incentivos forem estendidos aos fornecedores, a receita adicional induzida será menor, decorrente apenas da instalação de outros investimentos que não estão ligados diretamente ao funcionamento da empresa.

O procedimento adotado foi, a partir das regras previs-

tas nos contratos, identificar valor corrente e momento da liberação de cada bloco de recursos (ou renúncia de receita) por parte do governo e, da mesma forma, da respectiva quitação (quando exigida) por parte da empresa. Estes montantes foram trazidos a valor presente do momento da assinatura do contrato, a diferença entre eles constituindo o montante do subsídio. Não há dados que permitam estimar o componente a. RECLd e o fator b, sendo portanto estes elementos excluídos da simulação.

Detalhes:

- No caso do diferimento do ICMS, o benefício foi calculado em bases anuais, tomando como referência a produção prevista nos contratos e o preço dos veículos no momento do início da produção. Dado que as três plantas entraram em produção efetiva há apenas dois ou três anos, o que é muito pouco perante o período de subsidiamento, optamos por utilizar para todos os cálculos o nível de produção previsto nos contratos, suposto constante<sup>6</sup>. A renúncia tributária bruta é estimada para cada ano, e da mesma forma as parcelas anuais de quitação do imposto, após corrido o prazo de carência. Para todos os efeitos, este mecanismo é tratado como uma operação de crédito subsidiada onde cada tranche é determinada pelo nível de produção da empresa.

Isto é uma simplificação evidente. No caso, por exemplo, da Mercedes Beriz, a produção tem se mantido em cerca de 50% do previsto, dado o fracasso de mercado do modelo.

- Sempre que os contratos não explicitam condições de quitação, elas foram arbitradas com base nas regras vigentes para os fundos fiscais utilizados para veicular o crédito.
- Dadas as dificuldades para postular uma taxa de desconto que reflita o custo alternativo efetivo para o setor público, e dado que todos os estados envolvidos tem dívidas públicas elevadas, optou - se por tomar como taxa de desconto uma estimativa conservadora para a taxa de rolagem da dívida pública. Foi adotada uma taxa de 10%.
- Pelas dificuldades óbvias de arbitrar valores para períodos de até três décadas, optou - se pela suposição de inflação zero no período, o que subestima o custo fiscal na medida em que grande parte dos benefícios creditícios ignora a correção monetária.
- Há informações freqüentes sobre renegociação parcial dos contratos, que não são divulgadas. Quando foi possível identificá - las com precisão, foram consideradas (isto aconteceu apenas com a

Renault). Caso contrário, a situação simulada é a dos contratos originais.

*Observações sobre os resultados obtidos (ver tabela 3)*

- o valor total dos subsídios concedidos, nesta simulação, supera o capital investido na GM em 24%, iguala - o na Mercedes, e alcança cerca de 3 5 % dele no caso da Renault (Tabs. 1 (ver nota 5) e 3). A parcela dominante, entre 50% e 80% do total, decorre do diferimento do ICMS.

- Há uma forte probabilidade de que o valor da Renault esteja subestimado, pois o governo estendeu o diferimento do ICMS para muitos fornecedores da montadora, não incluídos na simulação dada inexistência de informações.

- Fica claro que a variável determinante da dimensão dos subsídios é a extensão do período de subsidiamento, exclusivamente associada ao diferimento. O custo fiscal mais baixo para a Renault decorre deste fator.

- Este benefício principal, o diferimento do ICMS, não tem, em princípio, impacto sobre os orçamentos correntes dos governos estaduais, porque ele lança mão da receita incremental, ou seja, o governo estadual renuncia ao recebimento de receita adicional a que não teria direito caso o investimento não fosse realizado em seu território. Deste ponto de vista, o custo fiscal corrente 12 para o governo estadual (ou seja, perante a sua situação orçamentária antes do investimento) se limita aos demais componentes do custo total. Nos termos da fórmula (1), excluindo o diferimento:

$$CFst.d. - 1 = VP [(bANF + TER) + (SCRE(IC, d) - a) - RECIMI (2)]$$

- A comparação dos dois montantes, nos casos analisados, explicita a racionalidade destes procedimentos por parte dos governos estaduais. Perante a alternativa de não ter o investimento realizado no seu território, a parte principal do custo fiscal não incide sobre seu orçamento.

Por outro lado, se fizermos a hipótese, plausível, de que estes investimentos seriam realizados de qualquer forma no país, por imposição da estratégia global das empresas, então o custo fiscal total estimado acima é o preço que o - país pagou para alterar a localização interna do investimento, perante a localização ótima que a empresa escolheria na ausência de incentivos (que seria, muito provavelmente, tendente a preservar a concentração na região mais industrializada, eixo São Paulo/Rio de Janeiro).

- Os resultados obtidos indicam que o custo fiscal

por posto de trabalho diretamente gerado atingiu US\$443,8, US\$139,6 e US\$359,4 milhares de dólares respectivamente para a MERCEDES, RENAULT E GM (tab.1 (ver nota 4 e tab.3). Trabalho recente de pesquisa sobre pequenos empreendedores no Brasil constatou que empresas com investimento até US\$ 100.000,00

contavam, em média, com 8 empregados após três anos de operação, sem qualquer subsídio.

A qualificação óbvia a este argumento é que, na época, a Argentina se colocava ainda como uma alternativa viável, embora o Brasil detenha parcela majoritária dos mercados.

<b>SIMULAÇÃO DO CUSTO FISCAL EM DOLÁRES CORRENTES</b>								
<b>Tabela 3 Simulação do Custo Fiscal para Três Plantas</b>								
<b>Mercedes Benz - Estado de Minas Gerais</b>								
	Condições Financeiras do Benefício				Valor presente dos fluxos no Momento do Contrato			
	Valor US\$ Mil	Condições Liberação	Juros	Carência Meses	Amortiz. Meses	Benefícios	Quitação	Subsídios
Gasto Orçamentário						48.7	0	48.7
Doação Terreno	48.7	Ass. Contr				48.7	0	48.7
Obras de Infraestrutura	ND	ND				ND	ND	ND
Crédito Subsidiado	158.6					145.7	64	81.4
Cap. Fixo de Giro	123.6					119.4	53.9	65.3
FIND/PROIM	108.2	Ass. Contr	0.035	36	60	108.2	49.7	58.4
FUNDIEST	15.4	60% 3/1999 40% 3/2000	0	120	120	11.2	4.2	6.8
Comercialização	35	Anual	0	120	120	26.3	10.1	16.1
Incentivo Tributário (ICMS)								
Deferimento do ICMS	1746.9	Anual	0	120	120	871.7	336.1	535.6
<b>TOTAL</b>	<b>1954.1</b>	<b>1954.1</b>				<b>1066.1</b>	<b>400.1</b>	<b>665.7</b>
<b>General Motors - Estado de Minas Gerais</b>								
Gasto Orçamentário	133.4					133.4	0	133.4
Doação Terreno	10.4	Ass. Contr				10.4	0	10.4
Obras de Infraestrutura	123	Ass. Contr				123	0	123
Crédito Subsidiado	239.7					239.7	161.8	77.8
Cap. Fixo de Giro	239.7	Ass. Contr	6	60	120	239.7	161.8	77.8
Incentivo Tributário (ICMS)	1190.6	1190.6				604.2	96.6	507.5
Iseção ICMS Import. Maq. Equip.	24.2	5 parc. Anuais	0	120	144	18.4	3.3	15
Deferimento do ICMS	830.5	Anual	0	120	144	520.3	93.3	427
Devol. Investimento	336	40 parc. Mensais				65.5	0	65.5
<b>TOTAL</b>	<b>1563.8</b>					<b>977.3</b>	<b>258.5</b>	<b>718.8</b>
<b>Renault - Estado do Paraná</b>								
Gasto Orçamentário	167.3					167.3	0	167.3
Doação Terreno	15.2	Ass. Contr				15.2	0	15.2
Obras de Infraestrutura	152.1	Ass. Contr				152.1	0	152.1
Participação Acionária	131.8	Ass. Contr						
Incentivo Tributário (ICMS)	920.3					602.5	411.1	191
Deferimento do ICMS	920.3	Anual	0	0	48	602.5	411.1	191
<b>TOTAL</b>	<b>1087.6</b>					<b>769.8</b>	<b>411.1</b>	<b>358.3</b>

1. Somatória do valor corrente das parcelas de benefício concedidos ao longo do período de subsidiamento.
2. Taxa de juros nominal estabelecidas no contratos de créditos e deferimentos de ICMS.
3. Determino - se o valor correntes de cada liberação de recursos (ou renúncia a receita) pelo governo assim como o valor correntes das respectivas restituições feita pela empresa, quando previstas, segundo prazo e condições dos contratos. Estes dois montantes foram trazidos a valor presente do momento da assinatura do contrato.
4. Valor presente, no momento da assinatura do contrato de todas as montantes liberadas / renunciadas pelo governo.
5. Valor presente, no momento da assinatura do contrato, das parcelas pagas pela empresa em quitação dos créditos.
6. Subsídio por unidade de veículo importado entre 1997 e 2006, para vitalizar entrada da marca no mercado.
7. Diferimento do ICMS pelo prazo de 10 anos, camuflados sob a forma de crédito para capital de giro (9,1% do faturamento mensal nas operações de mercado interno).
8. De fato, a liberação do subsídio ocorre mensalmente, na medida que o imposto não é recolhido pela empresa. O contrato não é claro sobre a forma de pagamento, se ela será também mensal no vencimento de cada parcela. Na simulação, o cálculo foi realizado como se liberação e quitação ocorressem anualmente.
9. Não há informações sobre a distribuição temporal destas obras. Assumida liberação na assinatura do contrato.
10. O governo concedeu, no ato de assinatura do acordo, um empréstimo para capital fixo que foi pago numa única tranche.
11. Diferimento do ICMS pelo prazo de 5 anos, camuflados sob a forma de crédito para capital de giro.
12. Após o término do diferimento do ICMS (ou seja, 18o. Ano a contar da assinatura do contrato), governo estadual passa a devolver à empresa a totalidade do investimento inicial (R\$ 355,0 milhões ao câmbio da datada assinatura do contrato), em prestações mensais sob a forma de redução de 5,5% do ICMS a ser recolhido mensalmente, até integralizar o valor do capital, o que, nas condições de nossa simulação, significa 40 meses.
13. O governo subscreveu este valor em ações da empresa. Dada a absoluta falta de informações sobre os termos da aquisição, não é possível calcular o valor presente do subsídio implícito. Este item foi omitido do cálculo.
14. O governo concedeu diferimento de 100% do ICMS por 48 meses.
15. Convertido para dólares na data do contrato/ acordo.

