

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



## **LA REFORMA TRIBUTARIA EN BRASIL: EL LARGO PROCESO EN CURSO**

**RICARDO VARSANO\***

**ABRIL 2003**

\* El autor se desempeñó como Coordinador de Estudios Impositivos en "IPEA", Instituto de Investigación Económica Aplicada, Río de Janeiro, Brasil, y se convirtió en Director Regional de dicha institución mientras escribía este trabajo .

## **1. Introducción**

El sistema tributario vigente en un tiempo determinado es el resultado de un proceso evolutivo que, en general, se caracteriza por su continuidad. Prácticamente a diario, por lo menos una de las muchas normas impositivas legales y administrativas sufre modificaciones, ya sea con el propósito de mejorar el sistema o como respuesta a cambios en circunstancias relevantes. Si su estructura básica tiene el diseño adecuado, el sistema tributario podrá perdurar por un largo período.

La habilidad del sistema tributario para adaptarse a nuevas circunstancias, sin embargo, es limitada. Incluso tiende a declinar con el tiempo a raíz del deterioro de sus componentes provocado por la acumulación de modificaciones en las normas. El envejecimiento del sistema tributario o los grandes cambios en el ambiente donde éste opera pueden requerir ajustes que trasciendan la flexibilidad de la estructura impositiva básica. Ocasionalmente, puede ser necesario hacer una completa reestructuración del sistema. Aunque diariamente se revisa el sistema impositivo, se reserva el uso de la expresión “reforma tributaria” para hacer referencia a esas discontinuidades en el proceso de evolución.

La experiencia brasileña demuestra muy bien que, a pesar de ser una discontinuidad, la reforma tributaria está lejos de ser un hecho instantáneo. Por el contrario, se trata de un proceso que involucra largas discusiones, negociaciones y procedimientos legislativos antes de su implementación. El tiempo que transcurre entre las discusiones y propuestas iniciales y la implementación de la reforma generalmente es muy extenso. Más aún, la resistencia al cambio originada en los agentes económicos, entre los que sobresalen las administraciones impositivas de los tres niveles de gobierno, trae aparejada una tendencia a reformular impuestos preexistentes en lugar de reemplazarlos por otros de mayor calidad.

A raíz de esta situación, el sistema tributario vigente nunca es una criatura de su propio tiempo. Muchos de sus componentes tienen un origen remoto proveniente de cantidades de cambios realizados a lo largo de décadas. Y así, hereda muchas características y deficiencias de sus precursores. En consecuencia, cuando la reforma tributaria finalmente tiene lugar resulta insuficiente y su análisis se transforma en un tema recurrente.

La otra cara de la moneda, la buena, es que el comportamiento de los agentes económicos crea una barrera protectora. Previene los cambios bruscos en los precios relativos y la recaudación impositiva que reformas más radicales podrían ocasionar y así poner en peligro el desempeño económico.

Un proceso de reforma tributaria se encuentra actualmente en curso en Brasil. Comenzó en 1995, cuando el Presidente de la República presentó ante el Congreso Nacional una propuesta de enmienda del capítulo que trata el sistema impositivo en la Constitución Federal Brasileña (PEC 175/95). Durante más de siete años de discusiones intermitentes, el proceso arrojó solamente dos resultados prácticos: la llamada Ley Kandir que modificó el principal impuesto estadual, sobre la circulación de mercaderías y sobre los servicios de comunicación y transporte interestaduais e intermunicipales (ICMS), pero cuyos efectos fueron postpuestos

parcialmente por leyes subsiguientes; y una ley reciente, que ha mitigado el efecto cascada de una contribución social.<sup>1</sup> Se espera que la discusión sobre la enmienda constitucional, interrumpida en el primer trimestre de 2000, sea retomada en 2003.

Este trabajo analiza el proceso de reforma tributaria en curso. La próxima sección trata de la actual estructura impositiva. Aunque algunos de sus componentes, tales como el impuesto a las ganancias, datan de principios del siglo XX o de antes aún, como es el caso de los impuestos a las importaciones y las exportaciones, se considera aquí que la principal reforma que tuvo lugar en la década de 1960 es el origen del sistema actualmente vigente. Se analiza brevemente la reforma de la década de 1960 y la posterior evolución del sistema impositivo. La Sección 3 estudia las principales motivaciones del actual esfuerzo reformador, que se encuentran, fundamentalmente, en las transformaciones económicas que ha sufrido el país desde principios de la década de 1990. Establecidos los motivos esenciales para llevar a cabo una reforma – aumentar la eficiencia económica y la competitividad –, la Sección 4 analiza los principales defectos de los impuestos brasileños y presenta algunas propuestas de reforma. La última sección describe el proceso de reforma en curso desde 1995 hasta su situación actual y señala las dificultades que seguramente habrá que enfrentar para concluir con éxito esta reforma. Después de la sección final aparece una lista de las abreviaturas utilizadas a lo largo de todo el trabajo.

Debe señalarse desde el principio que el actual esfuerzo reformador tiene como objetivo mitigar los efectos maléficos de la aplicación de impuestos a la productividad y a la competitividad del sector productivo brasileño. Estos efectos son considerados un factor importante que dificulta el crecimiento económico y, por lo tanto, debe ser minimizado con urgencia. Por otra parte, las relaciones fiscales intergubernamentales no están contempladas como un objetivo del actual proceso de reforma, a pesar de la importancia del tema para futuras discusiones. Esta es la razón por la cual la mayor parte del texto que sigue se concentra en los impuestos, sin prestar demasiada atención a las cuestiones federales.

## **2. El Conjunto de los Impuestos Vigentes: Origen, Evolución y Características Actuales**

La Asamblea Nacional Constituyente a cargo de la elaboración de la Constitución de 1988 promovió una reforma del sistema impositivo brasileño. Pero, a pesar de la eliminación de algunos impuestos federales, cuyas bases se unieron a la del principal impuesto estadual – el impuesto a la circulación de mercaderías (ICM) –, para dar lugar al ICMS, los cambios de 1988 se concentraron en las relaciones federales. Más específicamente, el tema fundamental fue la distribución de la recaudación impositiva entre unidades de los tres niveles de gobierno. La columna vertebral del sistema impositivo se mantuvo prácticamente intacta. Más importante por motivos prácticos fue la rápida y creciente importancia de los impuestos en cascada, que agregaron varios puntos porcentuales a la carga impositiva. Con excepción de estos temas, la estructura básica del actual sistema impositivo brasileño es, en esencia, la que se concibió en el transcurso de la sustancial reforma de la década de 1960.

<sup>1</sup> Contribución social es la denominación que se da en Brasil al conjunto de impuestos afectados a actividades de seguridad social. La Constitución define a la seguridad social como constituida por la salud, la asistencia social y el seguro social.

## 2.1. Origen

Al comienzo de la década de 1960, el empeoramiento de las condiciones fiscales del gobierno federal reclamaba una mejora urgente en su recaudación impositiva. De hecho, el total de la presión impositiva brasileña había disminuido drásticamente, en 1962, del 18,7% del producto bruto interno (PBI) al 15,8% del PBI. La reforma comenzó en 1962, pero la irrupción de una crisis institucional la interrumpió antes de que pudiera ofrecer algún resultado. El proceso se puso en marcha nuevamente en 1964, recién después de la toma del poder por parte de los militares. Un nuevo sistema tributario entró en vigencia gradualmente entre 1964 y 1967.

Se dio prioridad a aquellos cambios que podían contribuir de forma inmediata a la rehabilitación de las finanzas federales o que pudieran proporcionar algún alivio fiscal al sector empresarial, que constituía la base política del régimen militar. La Enmienda Constitucional 18/65, que, con pocas modificaciones, se convirtió en el texto sobre tributación de la Constitución de 1967, y el Código Impositivo Nacional son los documentos legales que sintetizan esta reforma.<sup>2</sup>

El impuesto a las ganancias (IR), que ha existido en Brasil desde 1922, atravesó una profunda reformulación que comenzó en 1962 y terminó en 1965. El objetivo fue incrementar la recaudación impositiva mediante el aumento de la base imponible y un mejor control de la evasión, ambos para contribuir a la reducción del déficit fiscal y para permitir renuncias fiscales como incentivos a la acumulación de capital. El requerimiento de presentar una declaración anual de bienes junto con la declaración de ganancias, la expansión del régimen de retención de impuestos, la eliminación de exenciones previamente autorizadas a algunas categorías de profesionales, y la reformulación de la estructura de tasas marginales son algunas de las mejoras que se introdujeron en esa ocasión. Por otra parte, la nueva legislación otorgó exenciones impositivas o reducciones a algunos tipos de rentas de capital e incentivos para diversas modalidades de inversión.<sup>3</sup>

El resultado de la reforma del impuesto a las ganancias fue un profundo incremento en su rendimiento. A pesar de las renuncias fiscales, la recaudación neta real creció más del 60% entre 1962 y 1966. La mala noticia era, por supuesto, la injusticia de un impuesto cuya base imponible se expandía gravando las ganancias del trabajo.

La reforma de la década de 1960 sustituyó los dos impuestos a las ventas brutas, que habían sido las principales fuentes de recaudación de la Unión y los estados, por el impuesto al valor agregado (IVA). El impuesto federal a los productos industrializados (IPI), ocupó, en 1964, el lugar del impuesto al consumo; y el ICM reemplazó, en 1967, al impuesto a las ventas y consignaciones, recaudado por los estados.

Tanto el IPI como el ICM eran un IVA de alcance limitado. El IPI, aún vigente, grava únicamente las etapas de industrialización de la producción y la distribución. El ICM, reemplazado por el ICMS en 1989, alcanzaba a todas las etapas hasta las ventas minoristas,

<sup>2</sup> Enmienda Constitucional 18, diciembre 1, 1965; Constitución de la República Federativa del Brasil de 1967, enero 30, 1967; Ley 5.172 (Código Impositivo Nacional), octubre 25, 1966.

<sup>3</sup> Ver F.G.V., Comissão de Reforma do Ministerio da Fazenda (1967) y E. Lezan y R. Varsano (1981) sobre la reforma del impuesto a las ganancias en la primera mitad de la década de los sesenta.

pero su base no incluía los minerales, los combustibles y lubricantes, la energía eléctrica y los servicios. Los tres primeros siguieron siendo afectados exclusivamente por impuestos selectivos federales, los así llamados impuestos únicos (IUM, IUCL Y IUEE, respectivamente). Los servicios de transporte, con excepción de los prestados dentro de los límites de un municipio, y los servicios de comunicaciones constituían la base de otros dos impuestos federales, mientras que los otros servicios no financieros eran gravados, y todavía lo son, por los impuestos municipales sobre los servicios de cualquier naturaleza (ISS).

La reforma de la década de 1960, además del éxito que obtuvo en la rehabilitación de las finanzas públicas brasileñas – la carga fiscal creció al 25% al final de la década, a pesar de la generosa concesión de incentivos fiscales – fue bastante avanzada para la época en que tuvo lugar. En particular, Brasil fue pionero en la aplicación del IVA, actualmente adoptado en más de 120 países,<sup>4</sup> anticipándose a los países europeos con excepción de Francia. Más aún, Brasil fue el primer país – y hasta hace muy poco, el único – que utilizaba el IVA como fuente de recaudación propia para los gobiernos estatales.<sup>5</sup>

Los pioneros tienen la desventaja de no poder contar con la experiencia. El IVA brasileño fue diseñado según el único paradigma disponible a mediados de la década de 1960, el impuesto francés aprobado en 1948. Poco después de la reforma brasileña, en 1968, se reformuló este impuesto, haciéndolo más abarcativo y se derogó el impuesto francés a los servicios. En esa etapa, el IPI y el ICM ya habían sido implementados por completo, pero no incluían a los servicios en sus bases y tenían varias imperfecciones, algunas de las cuales fueron corregidas a lo largo del tiempo y muchas otras aún persisten.

Los defectos más importantes del ICM y de su sustituto, el ICMS, están relacionados con las normas para gravar el comercio interestadual, para lo cual no existían modelos y la literatura técnica de la época en que fueron instituidos era muy pobre. El llamado Neumark Report, que trataba el problema similar de gravar el comercio entre los países de la Comunidad Económica Europea (CEE)<sup>6</sup> fue una excepción. Este informe proponía que los países de la CEE trataran el comercio con terceros países según el principio de destino y que aplicaran el principio de origen para el comercio dentro de la comunidad. Este esquema, conocido luego como el principio de origen restringido, hubiera tenido la ventaja de eliminar las barreras fiscales en las fronteras intra-comunitarias.

El Informe no exploró las consecuencias económicas de la adopción del principio de origen restringido; pero sugirió que, con el propósito de evitar distorsiones económicas y procedimientos administrativos intrincados, las tasas impositivas deberían ser las mismas (o, por lo menos, muy similares) en todos los países de la CEE. Esta severa restricción sobre la soberanía fiscal es probablemente la principal razón de las reiteradas postergaciones de la adopción de este esquema, que aún no está vigente en la Unión Europea (UE) y que, quizás, nunca lo estará.

<sup>4</sup> Ver Ebrill et al. (2001).

<sup>5</sup> Esta afirmación no ignora el hecho de que Alemania adoptó el IVA, recaudado por los *lander*, en 1968. Sin embargo, desde el punto de vista económico, el impuesto alemán no es, de hecho, un impuesto subnacional. Aunque lo recauden los *lander*, este impuesto es legislado centralmente, su tasa es la misma en todas las unidades, y el monto global recaudado es distribuido entre ellas de acuerdo con reglas que se basan sobre el principio de la igualdad.

<sup>6</sup> Oficina Internacional de Documentación Fiscal (1963).

Brasil adoptó el principio de origen restringido para el ICM con una falla, que es, de hecho, una concesión a la tradición impositiva. Se concedió inmunidad a las exportaciones hacia otros países únicamente para los productos industrializados, de modo tal que los estados estaban autorizados a gravar sus exportaciones de bienes primarios. Y, como era supuestamente necesario, se restringió la autonomía estadual para fijar sus impuestos. Se estableció que los impuestos debían ser uniformes dentro de cada región geoeconómica del país, y se impusieron topes a las tasas, estimados de modo tal que igualaran aproximadamente la recaudación estadual inmediatamente anterior a la reforma. Estas condiciones, unidas, significaban impuestos prácticamente uniformes para toda la nación. A raíz de la alta recaudación que inicialmente produjo el nuevo impuesto y del ambiente autoritario, no se cuestionó demasiado la necesidad de establecer restricciones ni hubo una gran reacción política frente a la pérdida de autonomía.

El tema central de los debates, en cambio, fue la distribución de la recaudación entre los estados. Debido a que el principio de origen restringido privilegia a los exportadores netos en el comercio interestadual, que en Brasil son los estados más desarrollados, las unidades más pobres reaccionaron ante lo que, desde su punto de vista, era una distribución de ingresos injusta. La solución adoptada fue la aplicación de una tasa impositiva más baja al comercio que atravesara fronteras, de modo que los estados importadores y exportadores compartieran la recaudación proveniente de estas transacciones. La participación asignada a cada unidad depende de la diferencia entre las tasas aplicadas a las transacciones internas y a las interestadales, que ha sido incrementada a través del tiempo para favorecer a los estados menos desarrollados, sin preocuparse demasiado por las consecuencias de esta práctica.

A pesar de todas las deficiencias conceptuales que tenía el ICM, no se puede negar que la adopción de un IVA subnacional fue un avance extraordinario, que proporcionó a los estados una fuente de recaudación confiable cuyo efecto sobre la eficiencia fue mucho más leve que el de los anteriores impuestos a las ventas brutas. No se eliminaron los impuestos acumulativos, pero su carga se hizo mucho más liviana que antes.

Lamentablemente, mientras que en el mundo entero el IVA evolucionaba en dirección a la generalización y la simplificación, en Brasil, especialmente en el caso del impuesto estadual, siguió el camino de la especificidad y la complejidad. Los costos de administración y control del cumplimiento, relativamente altos con el IVA, se volvieron excesivos; y las distorsiones impuestas sobre la asignación de recursos y la competencia crecieron enormemente.

La reforma de la década de 1960 marca el comienzo de una nueva etapa en el sistema tributario brasileño, en la cual los impuestos son considerados no sólo como fuentes de recaudación sino también como instrumentos de políticas. De hecho, el sistema tributario fue utilizado como un instrumento importante de la estrategia de crecimiento acelerado concebida por el gobierno militar.

De acuerdo con esta estrategia, la inversión privada era necesaria pero el gobierno federal debía ser el responsable de la orientación y el control del proceso, a fin de maximizar el crecimiento obtenible de la tasa de inversión brasileña. Para lograr este propósito era necesaria la centralización de las decisiones económicas. El rol fundamental del sistema tributario consistía en incrementar el esfuerzo impositivo de la sociedad de modo tal que no sólo se

alcanzara el equilibrio presupuestario sino que además parte de la recaudación pudiera ser cedida a favor de la acumulación de capital. Los incentivos fiscales tenían el doble objetivo de aumentar la inversión privada y de canalizarla hacia aquellas actividades consideradas prioritarias por los estrategas del gobierno central. En otras palabras, se usaban los incentivos fiscales para “comprar” el poder de decisión sobre los fondos privados. Como este poder estaba en manos de los ricos, la equidad no podía ser contemplada por la reforma tributaria. Además, la concentración de ingresos era una característica distintiva de la estrategia.

Con respecto al sector público, la estrategia requería la centralización del poder legislativo sobre los impuestos que fueran fundamentalmente instrumentos de políticas económicas – los impuestos a las importaciones y las exportaciones (II Y IE), a las operaciones financieras (IOF) y el impuesto territorial rural (ITR)<sup>7</sup> – o que pudieran interferir con la asignación de recursos. Pero la estrategia también requería que las unidades subnacionales lograran recaudar lo suficiente para cumplir con sus funciones, a fin de evitar retrocesos en el proceso de crecimiento.

Esto explica la elección del IVA como principal fuente de recaudación propia para los estados y, mediante la transferencia del 20% de sus ganancias a los municipios, para las unidades locales con una base económica razonable. Con alguna limitación en la autonomía estadual para legislar – legitimada por la adopción del principio de origen restrictivo que, de acuerdo con la literatura económica de la época, la hacía necesaria – el ICM podía ser un impuesto muy productivo y, al mismo tiempo, casi neutral con respecto a la distribución de recursos.

Dos impuestos municipales completaron el núcleo del financiamiento de los gobiernos subnacionales – el ya mencionado ISS y un impuesto territorial urbano (IPTU) – y un conjunto de subsidios federales – el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM). De esta manera se aseguraba a los gobiernos estaduales y locales que no disponían de bases impositivas suficientes, una recaudación suficiente para cumplir con sus funciones adecuadamente.<sup>8</sup>

## **2.2 Evolución y características actuales**

Esta estrategia fue muy exitosa durante casi una década. El país experimentó un rápido crecimiento económico desde 1968 hasta 1976, período que se conoció como el Milagro Brasileño. El PBI creció a una tasa promedio del 10% durante ese tiempo, con un pico del 14% en 1973.

Los asuntos fiscales no fueron, por supuesto, la única razón del éxito o del posterior colapso de esta política. Sin embargo, desempeñaron un rol muy importante en ambas situaciones. La proliferación irracional de las concesiones de incentivos fiscales estimuló la inversión mientras

<sup>7</sup> ITR sería – pero, de hecho, nunca lo fue – un instrumento para la reforma agraria.

<sup>8</sup> Algunos impuestos están omitidos en el texto. Carecen de importancia tanto por su rendimiento como para el análisis del actual proceso de reforma. También hay otras transferencias constitucionales intergubernamentales además de las mencionadas en el texto, que no es necesario considerar aquí.

que las consiguientes renuncias fiscales que brotaron como hongos erosionaron las finanzas federales y requirieron ciertos ajustes en el modelo fiscal.

El primer ajuste llegó justo cuando concluyó la reforma. En 1968, se redujo drásticamente el monto de las transferencias federales a los estados y municipios y se impusieron condiciones sobre el uso de los recursos. Esto incluye la afectación a las obras públicas que complementaban la inversión privada, indicación clara de que se había perdido el balance óptimo entre la inversión pública y la privada. Para tratar el problema, el gobierno tuvo que reducir los incentivos fiscales. Dos leyes, de 1970 y 1971, redujeron a la mitad las deducciones del impuesto a las ganancias de las sociedades que invirtieran en algún sector elegido o en las regiones del norte y del noreste. La otra mitad quedó afectada a los programas de inversión del gobierno.<sup>9</sup>

Para reforzar más aún sus finanzas, y calmar las críticas sobre la distribución de ingresos, el gobierno federal creó, en 1970, el Programa de Integración Social (PIS), un fondo de ahorro obligatorio no realizable, que pertenecía a los trabajadores del sector privado y se sostenía con un impuesto a las ventas brutas, el primero que se creó después de la reforma. Poco después, se estableció un nuevo fondo con contribuciones de instituciones públicas dentro de los tres niveles de gobierno, en favor de los empleados públicos (PASEP). Los fondos se unificaron en 1976. La Constitución de 1988 detuvo las contribuciones al fondo, preservó la propiedad de los activos acumulados, y asignó la contribución del PIS/PASEP al financiamiento del seguro de desempleo.<sup>10</sup>

La creación de nuevos incentivos cesó a principios de la década de 1970, pero la concesión de los ya existentes continuó, a un ritmo gradualmente más lento, durante las dos décadas siguientes. A pesar de la disminución de las ganancias impositivas a raíz de los incentivos, el gobierno pudo mantener la carga fiscal del país en un nivel de alrededor del 25% del PBI, por medio de cambios incesantes en la legislación impositiva. Entre estos cambios sobresale la institución, en 1982, de la contribución al Fondo Social de Inversión (FINSOCIAL). Ésta era otra contribución social sobre las ventas brutas que, después de 1991, se transformó en la contribución corriente para el financiamiento de la seguridad social (COFINS).<sup>11</sup>

En esa época, el crecimiento había disminuido – las tasas de crecimiento fueron negativas en 1981 y 1983 y escasamente positivas en 1982 – el financiamiento externo, uno de los factores del Milagro Brasileño, era escaso y con altas tasas de interés. Aunque se mantuvo la carga impositiva en niveles razonables, comenzó la crisis fiscal que aún persiste.

<sup>9</sup> Los decretos-leyes 1.106, del 16 de junio, 1970 y 1.179, del 6 de julio, 1971, crearon el Programa para la Integración Nacional (PIN) y el Programa de Redistribución de la Tierra y de Estímulo a la Agricultura en el Norte y Noreste (PROTERRA).

<sup>10</sup> Las Leyes Complementarias 7 y 8, del 7 de septiembre y 3 de diciembre de 1970, crearon, respectivamente, el PIS y el PASEP. Los fondos se unificaron a partir del 1º de julio de 1976 en virtud de la Ley Complementaria 26, del 11 de septiembre de 1975. Los trabajadores, propietarios de los activos, no podían hacer extracciones del fondo excepto en ocasiones especiales, tales como casamiento, retiro e invalidez. Una vez al año se distribuían los resultados financieros del fondo. El Artículo 239 de la Constitución de 1988, que asignaba la contribución del PIS/PASEP al financiamiento del seguro de desempleo, estableció que los empleados de los contribuyentes del PIS/PASEP que ganaran un monto mensual de hasta dos salarios mínimos, recibieran del fondo una suma igual al salario mínimo mensual por año.

<sup>11</sup> El Decreto-ley 1.940, del 25 de mayo de 1982, creó el Finsocial y la Ley Complementaria 70, del 30 de diciembre de 1991, hizo lo propio con la COFINS.



Después de más de veinte años de centralismo político y fiscal, el principal motivo de la reforma tributaria llevada a cabo por la Asamblea Nacional Constituyente fue la descentralización de las ganancias impositivas. En realidad, la desconcentración venía produciéndose desde 1983, tanto por el incremento legal en la participación de las ganancias del IPI y del IR destinadas al FPE y al FPM como por el estímulo a las transferencias voluntarias de la Unión hacia los estados y los municipios durante la transición de vuelta a la democracia.

La información deficiente acerca de la descentralización en curso, al igual que la existencia de grupos influyentes “municipalistas” y “regionalistas” entre los constituyentes, trajo como resultado un incremento excesivo en la cantidad de transferencias federales obligatorias hacia esas unidades. La reacción subsiguiente del gobierno federal fue una reducción de las transferencias voluntarias de modo que el resultado neto fue más una consolidación e institucionalización de la desconcentración ya existente que un aumento de la misma.

Los gobiernos locales, no obstante, obtuvieron una importante ganancia. Esto obedeció no sólo al mayor flujo de transferencias federales sino también al aumento, de 20 a 25%, en el porcentaje que les correspondía del rendimiento del principal impuesto estadual, cuya base fue expandida. Los estados, en conjunto, tuvieron una ganancia modesta, a pesar de la expansión de la base de su principal impuesto. Pero recuperaron su autonomía para fijar las tasas aplicadas a las transacciones interestaduais.

Se suprimieron cinco impuestos federales – los tres impuestos únicos y los de servicios de transporte y comunicaciones – y se unieron sus bases junto con la del ICM para constituir el ICMS. El objetivo tenía dos partes. En primer lugar, y siguiendo la tendencia general hacia la descentralización, aumentar la base del impuesto estadual y, en consecuencia, su rendimiento. En segundo lugar, eliminar los impuestos selectivos a los factores de producción.

Debe señalarse que las bases impositivas de los combustibles, la energía eléctrica y los servicios de comunicación son muy fáciles de gravar. Los estados usaron su autonomía para fijar tasas selectivas para imponer tasas más altas sobre estos bienes. Actualmente, son responsables de más de un tercio de la recaudación total del ICMS, lo que, a pesar de la distorsión por un IVA, muestra que se alcanzó acabadamente la primera parte del objetivo. La segunda, por el contrario, sólo se cumplió en forma parcial ya que el ICMS (al igual que el IPI) que se paga por los insumos da lugar a créditos de IVA de acuerdo con el llamado “criterio físico”.<sup>12</sup> Aunque la Ley Kandir de 1966, que es parte del actual proceso de reforma, estipulaba la adopción del “criterio financiero”, este requerimiento aún no ha entrado en vigencia.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Esto significa que el contribuyente puede reclamar créditos únicamente por los impuestos pagados por aquellos insumos comprendidos en el producto a ser vendido. Por ejemplo, no se puede reclamar un crédito por la energía eléctrica utilizada en oficinas y bocas de venta de una industria. La alternativa es el llamado “criterio financiero” según el cual el crédito contra obligaciones del IVA está autorizado para cualquier impuesto pagado sobre los insumos.

<sup>13</sup> La llamada Ley Kandir (Ley Complementaria 87, del 13 de septiembre de 1996) fue seguida por las Leyes Complementarias 92, (23/12/97), 99 (20/12/99), 102 (11/07/00), 114 (16/12/02) y 115 (26/12/02), que modificaron el tratamiento impositivo de los bienes de capital y postergaron la aplicación de algunas de sus disposiciones. Ver página 27 y siguientes, más abajo.

Durante las discusiones parlamentarias se presentaron varias propuestas tendientes a mejorar la calidad de los impuestos subnacionales pero muy pocas prosperaron. La mayoría chocó con la fuerte resistencia hacia innovaciones que pudieran implicar una reducción de la recaudación para las unidades subnacionales, aún hacia aquéllas innovaciones asociadas con otros cambios que compensarían en exceso dichas pérdidas.

Se rechazó una propuesta para incluir todos los demás servicios en la base del ICMS, eliminando el ISS y compensando a los municipios con un aumento en la participación, del 20 al 25%, de los ingresos del impuesto estadual (aunque se mantuvo la mayor participación municipal).

Se rechazó también otra propuesta para la adopción del principio de destino tanto para el comercio internacional como para el interestadual – que se cobraría en origen y con un sistema de “cámara de compensación”–, excepto para las transacciones interestaduais de combustible y energía, que tenían base cero (promoviendo, en el caso del combustible, la evasión bruta). En todos los demás casos, no se modificaron las normas para gravar el comercio interestadual. Con respecto al comercio exterior, se procedió de manera equivocada: no solamente las exportaciones primarias siguieron siendo gravables sino que también se eliminó la inmunidad de parte de los productos industrializados, los llamados “semielaborados” (una nueva categoría que sería definida por ley). Más aún, se creó una nueva transferencia federal, equivalente al 10% de la recaudación del IPI, como compensación por no cobrar impuestos sobre exportaciones de productos manufacturados (esta norma estaba en vigencia desde 1967).

De todos modos, a pesar de la preponderancia de la descentralización como objetivo y de la resistencia a otros cambios, la eliminación de los impuestos federales mencionada anteriormente muestra cierta preocupación de la reforma de 1988 con respecto al efecto de los impuestos sobre la producción.

La Asamblea Nacional Constituyente también demostró algún interés en la equidad del sistema impositivo, tema que la anterior reforma había ignorado. La Constitución estableció un impuesto a las grandes fortunas (IGF) – de hecho, un nombre muy conveniente en términos políticos para un impuesto a la riqueza – y una contribución social al gobierno federal sobre las ganancias netas (CSLL). Se asignó un impuesto a los vehículos automotores (IPVA) a los estados que comparten el 50% de su recaudación con sus respectivos municipios. Más aún, dos impuestos, uno municipal sobre las transferencias comerciales de bienes inmuebles (ITBI), y el otro, sobre las donaciones y sucesiones (ITCMD), asignado a los estados, sustituyeron a un impuesto anterior a las transferencias de bienes raíces. La intención era que el gobierno federal y los gobiernos estatales utilizaran sus impuestos para incrementar la progresividad del sistema impositivo.

La CSLL ha estado vigente desde 1989.<sup>14</sup> El interrogante acerca de esta contribución – vieja cuestión no resuelta en la literatura sobre finanzas públicas – es si lo soporta el contribuyente o se traslada a los consumidores y/o a los trabajadores. La CSLL sólo sería progresivo si se diera la primera alternativa. Hasta el momento no se ha implementado el IGF. El IPVA no fue, de hecho, un nuevo tributo ya que reemplazó a una tasa que existía anteriormente. Y el ITCMD es un impuesto de tasa uniforme mal administrado. En resumen, la preocupación acerca de la

<sup>14</sup> Ley 7.689, del 15 de diciembre, 1988.

equidad tuvo muy pocas consecuencias prácticas. El único impuesto (levemente) progresivo en Brasil es, sin duda, el impuesto a las ganancias personales.

La desconcentración de la recaudación sin un proceso simultáneo organizado que incluyera acuerdos sobre la descentralización de responsabilidades – de hecho, la Constitución agregó nuevas obligaciones a la lista federal – concentró el desequilibrio fiscal en la Unión. La reacción, por el lado de los gastos, fue la llamada “operación de desmantelamiento”, que consistió en discontinuar unilateralmente un gran número de programas y actividades, incluyendo algunos esenciales, con la esperanza de que los estados o municipios los adoptaran como responsabilidades propias. Por el lado de la recaudación, la reacción consistió en un aumento de los impuestos que el gobierno federal no comparte con los gobiernos subnacionales.

Impuestos federales de razonable calidad tales como el IR y el IPI merecieron poco esfuerzo para aumentar su recaudación. Estos impuestos son compartidos con los gobiernos subnacionales y, de acuerdo con la Constitución, el 44% y el 54% de los montos recaudados, respectivamente, pertenecen a esas unidades. Impuestos de mala calidad, tales como las contribuciones sociales acumulativas, fuente de financiamiento exclusivo de la Unión, fueron muy incrementados durante los años noventa. El PIS/PASEP y la COFINS eran responsables del 6% de la carga total impositiva del país a fines de la década de 1980. Sus tasas crecieron en los años noventa; y se creó una contribución social temporaria sobre los débitos bancarios (CPMF). En 2001, la recaudación proveniente de estas tres obligaciones era superior al 18% de la recaudación impositiva total de Brasil.

Como el IR y el IPI recaudados constituyen fondos de usos múltiples a la vez que las contribuciones sociales están afectadas a gastos de seguridad social, el cambio en la composición de la recaudación federal amplió un problema presupuestario: la rigidez en la distribución de los recursos federales. La solución llegó mediante una cláusula constitucional transitoria que, entre otras cosas, liberaba para usos generales, a partir de marzo de 1994 y hasta junio de 1997, el 20% de toda la recaudación federal de afectación específica. Otras enmiendas constitucionales extendieron sucesivamente este período que, de acuerdo con las normas actuales, terminará a fines de 2003.<sup>15</sup> Probablemente, habrá una nueva postergación de la fecha final.

Los impuestos sobre las nóminas y los salarios constituyen otro importante conjunto de contribuciones sociales. En 2001, treparon a más del 13% del PBI, y fueron responsables de prácticamente un cuarto de la recaudación impositiva total (Ver Tabla I). Estos impuestos son la principal fuente de financiamiento del seguro social pero también se los destina para otros varios propósitos. Muchas críticas apuntan hacia este conjunto de contribuciones tanto porque perjudican la competitividad de la producción brasileña – de hecho, esto es cierto sólo en la medida en que su carga sea mayor que la de otros países competidores – como por la brecha que imponen entre los costos salariales de las empresas y el salario neto de los trabajadores.

<sup>15</sup> La Enmienda de Revisión Constitucional 1, del 1º de marzo, 1994, creó el llamado Fondo de Emergencia Social (FES), que luego fue extendido y redesignado como Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) por la Enmienda Constitucional 10, del 4 de marzo, 1996. La Enmienda Constitucional 17, del 22 de noviembre, 1997, pospuso nuevamente su fecha de expiración hasta el 31 de diciembre de 1999. Finalmente, la Enmienda Constitucional 27, del 21 de marzo, 2000, no recreó el fondo pero mantuvo la liberación del 20% de los fondos con afectación específica hasta fines de 2003.

Esta brecha estimula las relaciones laborales informales que, además de contribuir a la precariedad de los empleos, reducen la base imponible de las nóminas.

Otras categorías de obligaciones que componen el sistema impositivo brasileño son las tasas por los servicios y por el poder de policía, las contribuciones para mejoras, los préstamos obligatorios, la contribución en favor de categorías profesionales o económicas, y la contribución para la intervención en el campo económico. La importancia de estos tributos era menor, en términos de recaudación, hasta el comienzo de 2002. A partir de ese momento entró en vigencia una contribución para la intervención en el campo económico sobre la importación y la comercialización del petróleo y sus derivados, del gas natural y sus derivados, y del alcohol etílico combustible (CIDE).<sup>16</sup> Se espera que en 2003 la recaudación alcance aproximadamente el 5% del PBI.

La Tabla I muestra los impuestos brasileños más importantes, clasificados según sus bases y ordenados, para cada base tributaria, de acuerdo con las recaudaciones respectivas del 2001. En la segunda columna aparece el nivel de gobierno que posee el poder para exigir su pago. La tabla muestra que los impuestos sobre bienes y servicios representan prácticamente la mitad del total de la recaudación. El grupo de los impuestos a las ganancias y las utilidades sigue en importancia a los impuestos a las nóminas y los salarios, que representan más de un cuarto del total de las ganancias impositivas. El IVA estatal es la fuente más importante de recaudación de Brasil.

La Tabla II muestra la carga impositiva y la participación en la recaudación cobrada y disponible de los tres niveles del gobierno en años seleccionados.<sup>17</sup> Se eligieron éstas para ilustrar los resultados de las reformas impositivas brasileñas en términos de centralización y descentralización de la recaudación fiscal.

Surge claramente de la tabla que el resultado inmediato de la reforma de la década de 1960 fue una leve concentración de la recaudación en el gobierno central y la redistribución de los estados a los municipios. La participación de estas unidades en la recaudación disponible aumentó fuertemente en la década de 1960. Un importante proceso de concentración de la recaudación había ocurrido en las décadas de 1970 y principios de la de 1980, alcanzando un pico en 1983.

Cuando se promulgó la Constitución de 1988, hacía cinco años que estaba en marcha la descentralización. Como resultado de la reforma tributaria, el proceso continuó hasta 1995, a pesar de la reacción del gobierno federal. Los recursos fiscales disponibles para los municipios alcanzaron un pico histórico ese año. Los estados, sin embargo, no pudieron recuperar la participación en la recaudación impositiva total de la que gozaban en la década de 1960.

<sup>16</sup> Ley 10.336 del 19 de diciembre de 2001.

<sup>17</sup> Recaudación disponible es aquella que le queda a la unidad del gobierno después de las transferencias recibidas desde y enviadas hacia otras unidades.

**Tabla I: Principales Impuestos Brasileños Según sus Bases Tributarias - 2001**

Bases Tributarias e Impuestos	Nivel de Gobierno <sup>a</sup>	Recaudación Impositiva	
		% del PBI <sup>b</sup>	% del Total
<b>• Bienes y Servicios</b>		<b>15,71</b>	<b>45,74</b>
ICMS	Estadual	7,96	23,17
COFINS	Federal (PSS)	3,84	11,17
IPI	Federal (PF)	1,63	4,75
PIS/PASEP	Federal (PSS)	0,94	2,74
II	Federal (PF)	0,77	2,24
ISS	Municipal	0,57	1,67
<b>• Nómina y Salarios</b>		<b>8,42</b>	<b>24,51</b>
Contribución para el Seguro Social	Federal (PSS)	5,16	15,01
FGTS <sup>c</sup>	Federal	1,78	5,18
Contr. para el Seguro Social de Empleados Públicos <sup>d</sup>	Estadual	0,52	1,50
Contr. para el Seguro Social de Empleados Federales <sup>d</sup>	Federal (PF)	0,32	0,94
Contribuciones para el “Sistema S” <sup>e</sup>	Federal	0,27	0,80
Contr. para “Salario-Educação” <sup>f</sup>	Federal (PF)	0,26	0,77
Contr. para el Seguro Social de Empleados Municipales <sup>d</sup>	Municipal	0,11	0,31
<b>• Ganancias y Utilidades</b>		<b>6,57</b>	<b>19,12</b>
IR	Federal (PF)	5,81	16,91
CSLL	Federal (PSS)	0,76	2,21
<b>• Flujos Financieros</b>		<b>1,75</b>	<b>5,09</b>
CPMF	Federal (PSS)	1,45	4,22
IOF	Federal (PF)	0,30	0,87
<b>• Propiedad y su Transferencia</b>		<b>1,11</b>	<b>3,24</b>
IPVA	Estadual	0,53	1,55
IPTU	Municipal	0,45	1,32
ITBI	Municipal	0,08	0,24
ITCMD	Estadual	0,03	0,08
ITR	Federal	0,02	0,05
<b>Total Principales Impuestos</b>		<b>33,56</b>	<b>97,70</b>
<b>Otros Impuestos</b>		<b>0,80</b>	<b>2,30</b>
<b>Total Carga Impositiva</b>		<b>34,36</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Santana et al. (2002).

<sup>a</sup> El Gobierno Federal brasileño tiene dos presupuestos, uno exclusivamente para la seguridad social (PSS), y otro general, llamado presupuesto fiscal (PF).

<sup>b</sup> La estimación para el PBI de 2001 que se utilizó en la tabla y cuya fuente fue el IBGE (instituto brasileño de estadísticas), es de R\$ 1.184.000.000. Según una estimación más reciente del IBGE, el PBI es de R\$ 1.200.100.000, lo que implica una carga impositiva levemente inferior.

<sup>c</sup> El FGTS es un fondo de ahorro obligatorio a nombre de los trabajadores, provisto por una contribución del 8% de la nómina por parte de los empleadores. Los trabajadores pueden hacer extracciones del fondo en caso de despido o retiro. Dado que los recursos del FGTS pertenecen a los trabajadores, no están incluidos en el presupuesto.

<sup>d</sup> Los trabajadores y los empleadores del sector privado contribuyen al Régimen General de Seguro Social. Los empleados públicos de los tres niveles de gobierno contribuyen a regímenes especiales.

<sup>e</sup> Conjunto de contribuciones de interés de categorías profesionales, recaudado junto con la contribución para el seguro social, y transferido a las instituciones de los beneficiarios. Como los recursos no le pertenecen al gobierno, no está incluido en el presupuesto.

<sup>f</sup> Contribución afectada a los gastos de la educación; se recauda junto con la contribución para el seguro social y la comparten el gobierno federal (1/3) y los gobiernos estatales (2/3).

**Tabla II: Carga Impositiva Brasileña y Participación de los Gobiernos Federales, Estaduales y Municipales en la Recaudación Total en Años Seleccionados**

Año	Carga Impositiva (% del PBI)	Participación en el Total de Impuestos Recaudados (%)			Participación en la Recaudación Disponible (%)		
		Unión	Estados	Local	Unión	Estados	Local
1960	17,41	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1970	25,98	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	10,0
1983	26,97	76,5	20,6	2,8	69,8	21,3	8,9
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1995	29,41	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6
2001	34,36	68,7	26,8	4,5	59,3	26,5	14,2

Fuentes: Santana et al. (2002); y R. Varsano et al. (1998)

Como resultado de la estabilización y de varias medidas fiscales que tomó el gobierno federal, la carga impositiva aumentó del 25% del PBI a principios de la década de 1990 al 34%, marca que se registró en 2001. El incremento se concentró en el presupuesto federal. A raíz de esta situación, se revirtió el proceso de descentralización. La pequeña ganancia que lograron los estados después de 1988 desapareció. Los municipios todavía tienen alguna ganancia, pero su participación es de sólo un punto porcentual por encima de la porción que tenían de la torta impositiva en 1988.

### 3. La Motivación del Actual Proceso de Reforma Tributaria

#### 3.1 Los motivos corrientes de las reformas tributarias

Para evaluar la calidad de un sistema tributario hay que tener en cuenta un conjunto de características consideradas deseables y que están asociadas con los principios de la tributación. La ausencia o deficiencia de algunas de estas características proporciona un motivo de reforma.

Uno de los motivos más comunes para llevar a cabo una reforma está relacionado con la neutralidad. Desde un punto de vista ideal, los impuestos no deberían afectar las decisiones de asignación de recursos, excepto cuando se las usa como instrumentos de políticas que pretenden cambiar el comportamiento de los agentes económicos. En la práctica, los impuestos nunca son neutrales y el objetivo de una reforma tributaria es minimizar los efectos perniciosos de la tributación sobre la eficiencia de la economía y la competitividad de su sector productivo.

Otro de los motivos puede ser la búsqueda de un sistema más equitativo. La progresividad es una característica deseable para un sistema tributario, particularmente en países como Brasil, donde la distribución de ingresos es muy desigual. Sin embargo, en un mundo de gran movilidad del capital, es poco probable que los impuestos tengan un efecto redistributivo

importante sin estimular la evasión de capital. Si éste fuera el caso, las reformas deberían tener el objetivo más restringido de evitar la regresividad. La carga de la redistribución descansaría entonces sobre la parte de los gastos del presupuesto gubernamental y el rol del sistema tributario sería proporcionar financiamiento adecuado a las políticas de gobierno sin crear distorsiones importantes en la economía.

Esta posibilidad introduce un tercer motivo para hacer una reforma. Se trata de la productividad impositiva. Es necesario proveer adecuado financiamiento al gobierno sin recurrir a tasas impositivas excesivamente altas que estimularían la evasión. Esta consideración lleva a una preferencia por los impuestos de base amplia y requiere evitar intersticios en la legislación y poseer una administración impositiva altamente calificada.

La simplificación es otra cuestión generalmente presente en la agenda de una reforma. Las alteraciones diarias que experimentan las normas impositivas legales y administrativas, como respuesta a cambios en circunstancias relevantes, tienden a incrementar la complejidad del sistema a medida que transcurre el tiempo. La complejidad ocasiona costos tanto para la administración como para los contribuyentes, que, al igual que los costos en que se incurre para lograr eficiencia en la tributación, deben ser minimizados.

A pesar de lo esencial que es la búsqueda de la simplicidad, los reformadores deben ser conscientes de que, a raíz de la complejidad natural de las relaciones económicas, las complicaciones son inherentes a un sistema tributario eficiente. Deben resistirse a la tentación de adoptar impuestos simples que prometen bajos costos de administración y cumplimiento pero que promueven importantes distorsiones en la asignación de recursos, y crean costos para la sociedad que, aunque sean menos obvios que los de administración y cumplimiento, son mucho más altos.

Finalmente, otro motivo para llevar a cabo una reforma, pero que se relaciona únicamente con las federaciones y los países unitarios fiscalmente descentralizados, es la promoción de un cambio en la distribución de los recursos públicos entre las unidades gubernamentales. Esta es una de las cuestiones más difíciles en reforma tributaria, debido a los intrínsecos conflictos de intereses que implica.

Una reforma tributaria profunda abarca todas estas cuestiones, aún cuando algunas de ellas no aparezcan explícitamente en la agenda de discusión. Pero, en cada reforma, existen motivos fundamentales y motivos secundarios al igual que algunos aspectos a los que se les presta muy poca atención.

El principal motivo de la reforma brasileña de la década de 1960 fue el incremento de la productividad tributaria. Y, de hecho, la carga impositiva total saltó desde alrededor del 16% del PBI, en 1963, a cerca del 25% del PBI, en 1969, un aumento del 55% en sólo seis años. En la reforma de la década de 1980, el principal motivo fueron las relaciones federales. Y la concentración de la recaudación disponible en el gobierno central cayó desde un pico del 70%, en 1983, a menos del 60% en la actualidad, aún después de una nueva centralización que tuvo lugar en la década de 1990.

Los efectos de la tributación sobre la producción y el comercio internacional son la principal preocupación del proceso de reforma tributaria actualmente en curso. Intenta adecuar el



sistema tributario a los notables cambios en el ambiente económico que los productores brasileños han debido enfrentar desde principios de la década de 1990.

### **3.2 Algunos sucesos económicos de los últimos diez años y el principal motivo de la reforma tributaria actualmente en discusión**

La invención del transistor, en 1947, fue el punto de partida de una revolución tecnológica que dio lugar a la llamada tecnología de la información y la comunicación. La facilidad para las comunicaciones de larga distancia y la rapidez en la difusión de la información provocaron transformaciones extraordinarias en las relaciones internacionales que pueden resumirse en la palabra globalización.

Hasta fines de la década de 1980, los formuladores de políticas brasileños, incluida la Asamblea Nacional Constituyente, habían ignorado o rechazado la globalización de las relaciones económicas.

A mediados de esa década, se fijó una política nacional cuyo objetivo era el desarrollo de una industria de informática y automatización que hasta ese entonces no existía. Establecía incentivos fiscales para las nuevas empresas y controles sobre las importaciones de bienes y servicios de informática y automatización con el fin de preservar el mercado interno para las empresas brasileñas. Los resultados de esta política, basada sobre argumentos tales como el de la industria naciente y el de la seguridad nacional, no sólo significaron el fracaso para construir una industria competitiva y moderna sino que también dificultaron el desarrollo de toda la economía brasileña, que no pudo introducir innovaciones que aumentaran la productividad.

La Constitución de 1988 no tuvo en cuenta el proceso de integración que se estaba llevando a cabo en todo el mundo. Discriminó en contra del capital extranjero que quería participar en la producción interna y fijó un techo del 12% anual para las tasas de interés que podían cobrarse sobre los préstamos. Para implementar este techo era necesario contar con una legislación, que también debía contemplar otras disposiciones constitucionales relativas a las actividades financieras. La ley pertinente aún no ha sido promulgada. En consecuencia, el techo no está en vigencia, pero al costo que significa la demora en dar una reglamentación adecuada al sector financiero brasileño.

Con excepción del incremento de las exportaciones que tuvo lugar durante parte del período del Milagro Brasileño, este país tradicionalmente ha tenido una economía bastante cerrada. A pesar de la tendencia mundial hacia la apertura, los sucesivos gobiernos de las décadas de 1970 y 1980 prefirieron mantener los mercados internos protegidos de la competencia internacional. El país no había enfrentado las dificultades de la globalización, pero, por otra parte, tampoco había gozado de los beneficios que trajo la nueva situación.

En la primera mitad de la década de 1990 hubo en Brasil dos cambios macroeconómicos sobresalientes. En primer lugar, en 1990, el gobierno promovió una apertura tardía de la economía – y, probablemente por esta razón, a las apuradas – a la que llamó “*shock* de competencia”. Poco después, comenzó la integración económica regional, con la creación de

un bloque económico, el Mercado Común del Sur (Mercosur).<sup>18</sup> En segundo lugar, en 1994, un plan de estabilización, Plano Real, consiguió bajar la inflación casi instantáneamente, de tasas de dos dígitos mensuales a porcentajes de un dígito anual.

La apertura y la estabilidad transformaron profundamente el ambiente económico en el que opera el sector productivo. En esta nueva situación, la competitividad está por encima de la administración sólida como tema clave para la supervivencia de las empresas.<sup>19</sup> Si el sistema productivo brasileño no se torna competitivo – para lo cual es necesario crear las condiciones adecuadas – el país estará condenado al estancamiento. Una de estas condiciones es un sistema tributario de buena calidad y el interrogante es qué significa esto en un contexto de globalización.

La profundización del proceso de globalización de los mercados y la creación de bloques económicos regionales – en el caso de Brasil, el Mercosur en el presente y, probablemente, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en un futuro cercano – dio origen en todo el mundo a una preocupación creciente acerca del impacto de la política impositiva sobre las decisiones que atañen a la producción y la inversión, que actualmente se toman sobre la base de factores globales antes que nacionales. Ha aumentado la armonización fiscal y las políticas impositivas nacionales están cada vez más subordinadas a las prácticas internacionales, lo que implica márgenes muy estrechos para la soberanía fiscal. Los países no pueden ignorar estos límites si pretenden participar de la economía global.

La movilidad intensa y prácticamente instantánea del capital internacional requiere que el sistema tributario de un país tenga en cuenta las características del mercado financiero internacional y no imponga gravámenes sobre los flujos de capital cuya intensidad difiera significativamente de la establecida por los países que compiten por los fondos. Esta cuestión es particularmente relevante en el caso de la inversión extranjera directa, que es sensible a la tributación tanto sobre los flujos de capital como sobre los negocios. La estabilidad de las normas que determinan la imposición de gravámenes es otra característica importante de un sistema tributario, especialmente en el caso de los operadores que buscan oportunidades de inversiones poco riesgosas de mediano y largo plazo, tales como los fondos de pensión. En todos estos casos, un país puede tener que enfrentar un daño considerable a su estabilidad y crecimiento si no tiene en cuenta los estímulos impositivos a los flujos internacionales de capital.

Los países que necesitan crecer rápidamente, como es el caso de Brasil, deben descartar los impuestos que perjudiquen la inversión, tanto extranjera como local. En particular, los impuestos sobre los bienes de capital penalizan la inversión frente al consumo. De esa manera un bien será gravado dos veces, una al ser adquirido y nuevamente, durante su vida útil, debido a que sus productos estarán gravados y el precio de éstos incluirá la amortización de su costo. La neutralidad requeriría la concesión de créditos fiscales a lo largo de la vida útil del bien de capital gravado. Sin embargo, la práctica más simple, adoptada por la mayoría de los países y

<sup>18</sup> El Tratado de Asunción, firmado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991, creó el bloque.

<sup>19</sup> Las ganancias financieras todavía son un componente muy importante de las utilidades debido a que la coyuntura requiere altas tasas de interés.

la más conveniente para uno en vías de desarrollo, es la inmediata y total exención del bien de capital.<sup>20</sup>

Con respecto a los impuestos sobre bienes y servicios, el uso de las exportaciones como base impositiva ha sido prácticamente excluido. El principio de destino es la norma en todos los países que son participantes importantes del comercio internacional. Por lo tanto, si un país grava sus exportaciones, éstas sufrirán un doble gravamen, uno en origen y nuevamente en destino, mientras que sus competidores sólo tendrán uno en destino.

Las exportaciones pueden ser gravadas sólo en casos especiales donde exista una ventaja competitiva notoria derivada de factores naturales – mayormente en el caso de las *commodities* –, y cuando los precios internacionales estén en una fase muy favorable y el impuesto sea visto como un instrumento de la política de comercio exterior, y por lo tanto temporario, más que como un recurso para recaudar fondos. No obstante la regla general es evitar cualquier tributo que pueda afectar la competitividad de la producción local en los mercados internacionales.

De la misma manera, no se deben utilizar más los gravámenes a las importaciones para compensar las desventajas competitivas impuestas a la producción de un país por los tributos internos. Esta regla es aún más importante para los integrantes de bloques regionales. La integración económica lleva a la supresión de los impuestos a las importaciones para las transacciones entre los miembros del bloque y a la adopción de aranceles comunes para el comercio con terceros. La pérdida de autonomía para conducir la política comercial es uno de los costos de la integración.

A pesar de los logros de la política económica brasileña durante la segunda mitad de la década de 1990 y del comienzo de la década actual, la vulnerabilidad del país es todavía relativamente alta. El reciente auge de las exportaciones y el lento retroceso de las importaciones – debido, en parte, a la excesiva devaluación de la moneda brasileña y a un flojo crecimiento económico – no fue suficiente para revertir el déficit de la balanza de pagos, que fue de alrededor de US\$ 7.800.000.000 en 2002.

La devaluación excesiva creó un espacio para los aumentos de precios. Las autoridades monetarias reaccionaron ante el recrudecimiento de la inflación aumentando la tasa de interés nominal. La deuda pública, gran parte de la cual se indexó al tipo de cambio, precio o tasa de interés, aumentó sustancialmente. En diciembre de 2002, la deuda pública neta era de alrededor del 56% del PBI, y los pagos de intereses a lo largo del año alcanzaron al 8,43% del PBI. En otras palabras, a pesar del gran esfuerzo fiscal que dio como resultado un superávit primario del 4,06% del PBI, el sector público experimentó un déficit nominal del 4,38% del PBI.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Con relación al impuesto al valor agregado, se pueden distinguir tres tipos de impuestos de acuerdo con el tratamiento de los bienes de capital: el tipo producto bruto, que grava los bienes de capital; el tipo ganancia neta, que implica el gravamen y los créditos fiscales a lo largo de la vida útil del bien; y el tipo consumo, que no impone el gravamen a los bienes de capital. Este último tipo es el que adoptó la mayoría de los países aunque no fue así en el caso de Brasil.

<sup>21</sup> Información del Banco Central, relativa a diciembre de 2002 en el caso del monto de la deuda, y con respecto a todas las demás variables, al período que va de enero a diciembre, evaluadas según los precios de diciembre (deflactor: Índice General de Precios (IGP-DI), estimado por la Fundação Getúlio Vargas).

Aunque todavía no hay cifras oficiales disponibles, el total de la carga fiscal en 2002 fue de alrededor del 35% del PBI, un nivel que parece demasiado cercano a la capacidad fiscal de la sociedad brasileña. Por lo tanto, la práctica del pasado reciente – producir superávits primarios como resultado de auges económicos pese a la carga impositiva – no será factible de ahora en adelante.

Parecería haber consenso en Brasil acerca de que, en el corto plazo, la prioridad de la política económica debe ser la prevención de un nuevo proceso inflacionario crónico en el país. No obstante, también existe una demanda generalizada para que las tasas de crecimiento aumenten con respecto a las modestas que se han registrado a lo largo de los últimos veinte años. Este objetivo no sólo es deseable por sí mismo, sino que también combinado con austeridad fiscal, aparece como la única salida – salvo el incumplimiento de las obligaciones de la deuda pública – de la crisis financiera que el país viene atravesando desde principios de la década de 1980.

El país no podrá alcanzar un crecimiento más rápido si no se sobrepone a su restricción externa, para lo cual es necesario mejorar la capacidad competitiva de su sector productivo. Bajo estas circunstancias, la disminución al mínimo de los efectos perversos del sistema tributario brasileño sobre la competitividad de los productores locales resulta fundamental para retomar un camino de crecimiento sostenible. Este ha sido el motivo fundamental de la reforma tributaria en discusión desde 1995.

#### **4. Principales Deficiencias del Sistema Tributario y Reformas Aconsejables**

En un contexto de integración económica internacional, el sistema impositivo interno de un país que debe lograr un crecimiento rápido no puede inhibir las exportaciones, la inversión y la creación de puestos de trabajo. No debe interferir, salvo intencionalmente, con las condiciones competitivas en los mercados internos, ya sea entre las empresas locales como entre éstas y los competidores extranjeros. Se deben evitar las interferencias con respecto a la elección de localización y método de producción ya que pueden inducir decisiones que incrementen el costo social de la producción.<sup>22</sup> Finalmente, los impuestos internos deberían ser aptos para lograr la armonización con aquellos países que sean importantes socios comerciales.

Prácticamente, existe consenso acerca de que el sistema tributario interno de Brasil obstruye tanto la inserción del país en la economía global como el crecimiento económico por las siguientes razones:

- Impone una desventaja competitiva al sector productivo brasileño tanto en los mercados internacionales como en los locales;
- Distorsiona la asignación de recursos en detrimento de la eficiencia económica;

<sup>22</sup> Debe señalarse que el texto se refiere únicamente a los impuestos internos y no sostiene que el libre comercio es necesariamente la mejor situación. Además, la neutralidad de los impuestos internos no debería excluir su uso como instrumentos de algunas políticas (por ejemplo, la regional) que intentan corregir distorsiones.

- Incrementa los costos de inversión gravando los bienes de capital;
- Es excesivamente complejo e inapropiado para la armonización internacional;
- Facilita e incluso estimula la evasión, provocando inequidad y competencia desigual; y
- Es apto para la competencia fiscal desleal entre los estados, la llamada guerra fiscal, que ocasiona conflictos en la federación.

Por consiguiente, hay una reforma en curso para restablecer la habilidad del sistema impositivo para servir al desarrollo. Es una condición necesaria, aunque no suficiente, para llevar al país nuevamente hacia un camino de crecimiento económico más rápido y sustentable, que podría facilitar una mejora de las condiciones fiscales y sociales.

La contribución del sistema tributario al Milagro Brasileño se logró, tal como se mencionó anteriormente, mediante un enorme incremento del esfuerzo fiscal de la sociedad, que era muy escaso antes de la reforma. La situación actual es muy diferente. La ciudadanía percibe la actual carga impositiva, de alrededor del 35% del PBI, como demasiado alta para el nivel de desarrollo y la distribución de ingresos brasileños. Es prácticamente imposible extraer de la sociedad cualquier financiamiento adicional para actividades del gobierno. Un mayor incremento de las tasas impositivas nominales probablemente provocaría un número creciente de relaciones económicas informales y mayor evasión. De hecho, incluso será difícil mantener la carga impositiva en el nivel actual durante un largo período.

Por otra parte, a pesar del éxito obtenido en frenar el crecimiento del gasto público, existen evidencias de que sería imposible seguir comprimiéndolo aún más. Los altos intereses sobre la deuda pública, la necesidad de financiar programas sociales que contrarresten la tendencia de la globalización hacia la concentración del ingreso y la riqueza, y la urgencia de la inversión pública tanto para reemplazar la infraestructura desgastada como para construir nuevas obras públicas – necesarias para evitar los cuellos de botella en la que se espera sea una economía creciente – no permitirán una reducción de los gastos.

En vista de estas consideraciones, se llega a la conclusión de que la reforma no aumentará la carga impositiva; pero uno de sus objetivos debe ser prevenir las reducciones hasta que la recaudación adicional derivada del crecimiento económico contribuya a mitigar la restricción fiscal. Una reforma es inevitable y urgente porque una mayor calidad del sistema tributario, que contemple tanto el aspecto de la eficiencia como el de la equidad, es una condición *sine qua non* para mantener la carga impositiva en su nivel actual, que será, aún por largo tiempo, un requerimiento para el equilibrio fiscal.

Las principales deficiencias del sistema tributario que perturban a la economía brasileña son las siguientes:

- La tributación acumulativa
- La evasión

- Las normas del ICMS que se aplican al comercio interestadual
- La guerra fiscal
- Los impuestos excesivos sobre las nóminas
- Los impuestos excesivos para las empresas y la carga impositiva personal relativamente baja
- La complejidad

#### **4.1 La tributación acumulativa: hacia una mejora en la eficiencia y la competitividad**

La tributación acumulativa existe en los sistemas impositivos de todo el mundo. Aún aquellos impuestos como el IVA, en teoría no acumulativos, y los impuestos a las ventas de minoristas (RST), idealmente un impuesto sólo sobre el consumo final, siempre presentan imperfecciones que provocan algún efecto cascada. No obstante, generalmente se trata de deficiencias menores que no causan daños significativos a la producción.

Cualquier país que pretenda ser un participante importante de la economía internacional no deberá tolerar la tributación acumulativa intencional. Aún aquellos cuya participación en el comercio es insignificante, como es el caso de algunos de los países menos desarrollados de África, son conscientes de que la tributación acumulativa es dañina y están reemplazando los impuestos a las ventas brutas, que heredaron de la época colonial, por el IVA.

En Brasil, la Constitución de 1967 erradicó los impuestos a las ventas brutas. Pero, tres años después se creó una nueva contribución sobre las mismas. Desde entonces, la importancia de los impuestos en cascada ha crecido en varios episodios cuando el gobierno federal buscaba una nueva fuente de recaudación. En la década de 1990, la clara preferencia de la administración federal por impuestos más fáciles de recaudar, en especial aquéllos que no compartía con los gobiernos subnacionales, promovió el surgimiento de los impuestos en cascada, lo que deterioró significativamente la calidad del sistema tributario. En la actualidad, la tributación acumulativa representa más del 40% del total de los impuestos recaudados por la Secretaría de Recaudación Federal<sup>23</sup> y prácticamente un cuarto del total de la carga impositiva brasileña, marca difícil de encontrar en cualquier otro país.

Además de las contribuciones sociales federales que gravan las ventas – la COFINS, la CPMF y, hasta fines de 2002, el PIS –,<sup>24</sup> el ISS es un impuesto en cascada, aunque sólo sobre los servicios, y su interacción con el ICMS y el IPI crea una mayor tributación acumulativa. La tributación sobre los bienes de capital por el IPI, la adopción del criterio del crédito físico tanto para el IPI como para el ICMS, y el fracaso para reembolsar a los contribuyentes, especialmente a los exportadores, los créditos devengados del IPI y el ICMS son también

<sup>23</sup> La Secretaría de Recaudación Federal es responsable de la recaudación de todos los impuestos federales, excepto de las contribuciones sobre las nóminas para la seguridad social y algunas obligaciones poco importantes.

<sup>24</sup> La ley 10.637, del 30 de diciembre de 2002, reformó el PIS disminuyendo su efecto acumulativo.

fuentes de superposición de impuestos. Más aún, a opción del contribuyente, el impuesto a las ganancias de la empresa y la contribución social sobre las utilidades netas pueden ser cobrados sobre el impuesto a las ventas brutas de la empresa, considerado como ganancia presunta, y las pequeñas compañías pueden reemplazar un conjunto de impuestos federales por el SIMPLES, que también es un impuesto a las ventas brutas.

La tributación acumulativa modifica los precios relativos, sin intención y sin control, distorsionando las decisiones sobre el método de producción y creando ineficiencias en el sistema productivo. Grava los bienes de capital y las exportaciones, distorsiona la competencia y pone a los productores nacionales en una situación de desventaja competitiva frente a los extranjeros. Inclusive, no se la puede armonizar con los impuestos de los socios comerciales.

Un impuesto a las ventas brutas con tasa nominal uniforme origina diferentes tasas efectivas sobre cada uno de los bienes producidos. La tasa efectiva depende en cada caso del número de transacciones realizadas a lo largo de la cadena de producción y comercialización; y, dado que no existe una carga tal sobre las importaciones, depende también de la participación de los bienes intermedios locales directos e indirectos en el valor total de los insumos. En el caso de Brasil, donde la exportación está exenta del PIS y de la COFINS, la carga sobre una empresa aumenta cuanto mayor sea la relación entre sus ventas locales y sus ventas totales.

En resumen, la tributación acumulativa provoca cambios incontrolables en los precios relativos que a su vez introducen todo tipo de distorsión en el sector productivo. Un caso muy conocido es el de la empresa que, al no existir un impuesto, descentralizaría parte de su proceso de producción. Esta elección eficiente puede dejarse de lado debido a que existiría un impuesto sobre la transacción adicional para recurrir a la producción propia. En otras palabras, los impuestos en cascada promueven la integración vertical ineficiente de la producción.

La tributación acumulativa interfiere con el crecimiento económico a través de sus efectos sobre las decisiones de inversión. El impuesto grava los bienes de capital, lo que significa que, para una tasa de ahorro agregado determinada, la inversión futura será menor. En el caso de Brasil, las tasas de ahorro actuales y las de la época del Milagro Brasileño son similares. No obstante, las tasas de inversión son considerablemente más bajas ahora, debido a una divergencia en el costo de la inversión en los dos períodos. La tributación acumulativa es uno de los factores detrás de esa discrepancia.

Es imposible conocer la cantidad de impuesto acumulativo contenido en el precio de cualquier producto. Esto requeriría un seguimiento de su proceso de producción desde las primeras etapas de la producción de cada uno de sus insumos hasta la venta final a un consumidor. Más aún, dado que se pueden obtener productos similares mediante diferentes técnicas de producción – lo que implica diferente cantidad de transacciones comerciales y diferentes niveles de nacionalización –, dos variedades de un producto que, para fines prácticos, es homogéneo, pueden estar sometidas a tasas efectivas de un impuesto acumulativo completamente diferentes.

La distorsión de la competencia es, por lo tanto, evidente. Un bien producido de manera eficiente puede no ser capaz de competir con un bien similar cuyo costo, neto de impuestos, sea más alto. Como la cantidad de impuesto que contienen los precios es desconocida, tanto los reembolsos o créditos impositivos al productor eficiente como la imposición de obligaciones

compensadoras sobre el ineficiente no pueden compensar correctamente la distorsión. Esta situación es particularmente importante en el caso del comercio internacional.

El amplio uso del principio de destino para el tratamiento de los flujos comerciales internacionales garantiza que un impuesto interno no acumulativo no afecte la competencia entre un producto local y uno importado similar. Dado que el impuesto interno no grava las exportaciones, pueden competir en cualquier mercado en igualdad de condiciones con productos de ese lugar o de otros países. Esta situación se revierte cuando existen impuestos en cascada.

En Brasil, mientras que los bienes locales están sujetos en repetidas ocasiones a la COFINS, a la CPMF y, hasta hace muy poco, al PIS a lo largo de toda la cadena de producción y comercialización, productos similares importados son gravados únicamente en la fase de comercialización o, si se trata de insumos, después de su incorporación al bien que integran.<sup>25</sup>

Con respecto a las exportaciones, la práctica brasileña ha sido eximir al acto de exportar y, desde diciembre de 1996, permitir un supuesto crédito fiscal que es compensado, en caso de ser posible, contra las obligaciones del IPI. El crédito es igual al 5,37% del valor de los insumos, sujeto al IPI, utilizados en la producción de la exportación.<sup>26</sup> Es evidente que sólo por casualidad el reembolso podrá ser igual al impuesto desconocido con el que se gravaron los insumos. En general, resultará insuficiente o más que suficiente para compensar la carga. En el primer caso, las exportaciones se volverán menos competitivas; en el segundo, existirá un subsidio por el cual el país puede quedar sujeto a represalias. Esta fue, en la década de 1960, una de las razones del reemplazo de los impuestos europeos a las ventas brutas por el IVA.

#### **4.2 Los IVA: complejidad, guerra fiscal y tributación del comercio interestadual<sup>27</sup>**

El ICMS está vigente desde marzo de 1989. Una ley complementaria debía regular el nuevo impuesto. La Constitución de 1988, a fin de prevenir un posible vacío legal, estipuló que si la ley no entraba en vigencia dentro de un período de 60 días a partir de su promulgación, los estados podían, provisionalmente, hacer efectivo el impuesto por medio de un convenio. La ley no entró en vigor y, por consiguiente, el ICMS quedó regulado por normas de la legislación anterior del ICM, adaptadas colectivamente por los estados.

En 1995, cuando se presentó una propuesta de enmienda constitucional que, entre otros objetivos, contemplaba la revisión del ICMS, la ley correspondiente no había reemplazado todavía al acuerdo provisional. La falta de legislación dio lugar a acciones judiciales que reclamaban que, en ausencia de una ley, el ICMS no se podía cobrar. Argumentaban que siete años es un período demasiado largo para ser considerado provisional. La principal fuente de recaudación estadual estaba en riesgo.

<sup>25</sup> En el caso de la CPMF, la tributación tiene lugar en la etapa anterior, dado que un débito en la cuenta bancaria es necesario para pagar las divisas.

<sup>26</sup> Ley 9.363, del 13 de diciembre de 1996. Una ley más reciente (Ley 10.276, del 10 de septiembre de 2001, modificada por el art. 6 de la Ley 10.637, del 30 de diciembre de 2002) estableció un camino alternativo para computar el supuesto crédito. Los exportadores eligen qué método van a usar durante el año.

<sup>27</sup> Las fuentes de esta subsección son Varsano (2000), y Mora y Varsano (2001).



Para llenar este vacío legal, el diputado federal Antonio Kandir propuso, a principios de 1996, una ley que no sólo regularía el ICMS sino que también reformaría algunas de sus características. Poco después, fue nombrado ministro de planeamiento. La amenaza de perder su principal fuente de recaudación forzó a los gobiernos estatales a discutir la ley complementaria. De este modo, Kandir tuvo la oportunidad de conducir él mismo las negociaciones – los gobiernos estatales por un lado y el gobierno federal por el otro, con el Congreso Nacional en la función de árbitro – que llevaron a la Ley Complementaria 87, la llamada Ley Kandir.

La ley no es una mera reproducción de la propuesta original de Kandir. Su contenido tiene como base tres proyectos de ley diferentes. Es el resultado del esfuerzo técnico desarrollado en forma conjunta, y a lo largo de un par de meses, por los funcionarios federales y estatales, y seguido de arduas negociaciones políticas. Entre éstas se incluye la definición de un esquema para compensar las pérdidas de recaudación imaginables que resulten de las modificaciones de las características del impuesto. Después de meses de negociaciones intensivas, una propuesta para regular el ICMS atravesó rápidamente los procesos legislativos.

En cuanto a la calidad del IVA subnacional brasileño, esta ley ha sido la pieza más importante de la legislación promulgada en el país. Introdujo tres modificaciones significativas desde el punto de vista económico que corrigieron las deficiencias originales del ICM. En primer lugar, todas las exportaciones hacia otros países fueron eximidas del impuesto estatal, lo que marcó el fin de una disputa de más de un siglo sobre la tributación de las exportaciones de los estados.<sup>28</sup> En segundo lugar, también se liberó de la carga a los bienes de inversión, al permitírsele a los compradores la acreditación del impuesto pagado contra sus obligaciones impositivas. En tercer lugar, se autorizó a los contribuyentes a compensar impuestos pagados con anterioridad sobre todos sus insumos – sin importar si se los incorporaba físicamente o no al producto – con sus obligaciones.

Lamentablemente, debido a posteriores presiones políticas de los gobiernos estatales, la legislación subsiguiente estableció que el impuesto sobre los bienes de capital debía ser compensado a lo largo de un período de cuatro años en lugar de hacerlo inmediatamente; y postergó para 2007 los efectos de las estipulaciones sobre el crédito fiscal para los insumos.<sup>29</sup>

La Ley Complementaria 87 redujo la brecha en la calidad del ICMS y obligaciones similares vigentes en otros países. De acuerdo con esta ley, el ICMS sería un IVA del tipo consumo. Según legislación subsiguiente, ahora es un IVA del tipo ingreso neto y – desde el punto de vista nacional, aunque no estatal, – un impuesto sobre la base del destino. No obstante, el descontento persiste, y es necesario hacer una nueva reforma para delinear el impuesto subnacional como un IVA moderno.

La siguiente es una lista no exhaustiva de las quejas:

<sup>28</sup> Una disposición constitucional atribuyó a la ley complementaria el poder de eximir a las exportaciones diferentes de aquellas cuya inmunidad estaba garantizada en la misma. La ley prescribía también el reembolso de eventuales créditos no utilizados con relación al ICMS, pagados por los exportadores sobre sus insumos. Hasta el presente, los estados no han cumplido acabadamente con esta disposición, lo que significa que aún persiste la tributación residual sobre las exportaciones.

<sup>29</sup> Ver nota al pie 14.

- Falta de uniformidad en las normas impositivas entre los estados;
- Administración compleja y gravosa, tanto para los contribuyentes como para el sector público, con altos costos de cumplimiento debidos, entre otras cosas, a la existencia de dos IVA diferentes, uno federal y uno estadual;
- Preservación de algún grado de tributación acumulativa a raíz de la exclusión de los servicios de la base impositiva;
- Incapacidad de los estados menos industrializados para incrementar la recaudación a un nivel razonable;
- Redistribución de la recaudación no deseada entre los estados en los casos de exportaciones hacia otros países y compras de bienes de capital;
- Alto nivel de evasión, parte del cual se debe a la diferencia entre las tasas aplicadas a las transacciones intraestadales e interestadales;
- Desigualdad vertical; y
- Guerra fiscal entre los estados que compiten por nuevas plantas, lo que perturba al financiamiento estadual, a la distribución de recursos, y a la armonía en la federación.

Muchos autodenominados expertos en tributación de Brasil sostienen que la adopción de un IVA sería la mejor solución para el país, sin comprender que el problema es justamente el contrario: existen veintiocho IVA diferentes en Brasil – el IPI, uno en cada uno de los veintiséis estados, y uno en el Distrito Federal. No pueden identificar al IPI y al ICMS como impuestos similares a los modernos IVA que ven en otros países; y, de alguna manera, tienen razón. Mientras que la evolución del IVA en todo el mundo ha apuntado a la simplificación y a la generalización, los IVA brasileños se han vuelto cada vez más complejos y particularizados.

El IPI y el ICMS son impuestos parciales, el primero se aplica solamente sobre los bienes manufacturados y el segundo sobre todas las mercaderías, sin alcanzar a los servicios, con excepción de la comunicación y el transporte intermunicipal e interestadual. Son impuestos sumamente selectivos, con tasas muy distintas para los diferentes productos; y, en el caso del ICMS, la tasa aplicada a un bien en particular varía entre los estados mientras que las transacciones interestadales están sujetas a una de entre dos diferentes tasas, establecidas por el Senado Federal.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Se elige la tasa aplicable de acuerdo con el origen y destino del flujo comercial. Las transacciones originadas en las Regiones del Sur y Sudeste, excepto las provenientes del estado Espírito Santo, con destino a las Regiones del Norte, Noreste y Centro-Oeste, al igual que a Espírito Santo, tienen gravámenes del 7%; todas las demás, del 12%. Más aún, el comercio interestadual de combustible y energía eléctrica tiene tasas cero; y, por razones políticas regionales, las exportaciones de cualquier lugar hacia la Zona de Libre Comercio de Manaus y, bajo ciertas condiciones, hacia los estados Amazónicos del Oeste también tienen tasas cero.

Los impuestos federales y los estatales se rigen por diferentes normas legales, y los contribuyentes deben llevar libros distintos para cada uno de ellos. A pesar de la existencia de una ley nacional que define sus principales características, las normas que rigen el ICMS difieren entre los estados en varios aspectos. Las empresas que tienen varias plantas y operan en todo el país deben lidiar con hasta veintiocho conjuntos de leyes distintas y tener en cuenta hasta treinta tasas diferentes aplicables a cada bien que venden. La legislación ha ido cambiando a lo largo del tiempo y es en la actualidad tan intrincada que resulta prácticamente imposible para un contribuyente conocerla acabadamente y cumplir con ella. Incluso los administradores impositivos se confunden con respecto a las normas de sus propios estados.

Más aún, una ley complementaria proporciona una amplia lista de servicios que son gravables por el ISS. Sus tasas son mucho más bajas que las del ICMS; pero aquéllos que prestan servicios no reciben créditos por los impuestos pagados por sus insumos ya sea de un bien o de un servicio. De la misma manera, los productores de bienes no pueden acreditar los impuestos municipales pagados sobre los servicios que adquieren como insumos contra sus obligaciones frente al ICMS y al IPI.

Queda claro que la simplificación de los IVA es un curso obligatorio de la reforma. Dado que los administradores impositivos y los contribuyentes han adquirido una vasta experiencia en el manejo de las técnicas impositivas del valor agregado, parecería que el camino lógico a seguir es la sustitución del IVA dual, por un único conjunto nacional de normas legales, tanto para el IPI como para el ICMS. Este cambio sería consistente con una transición fluida y de bajo riesgo para el proceso de ajuste fiscal actualmente en curso, que no sería el caso si un RST estatal sustituyera al ICMS y un conjunto de impuestos selectivos reemplazara al IPI.

Con respecto a esta conclusión, hay tres importantes interrogantes que deben ser analizados, todos ellos de alguna manera relacionados con el tema de la autonomía impositiva subnacional:

1. ¿Debe el IVA dual ser general – es decir, se debe incluir en esta base a los servicios, actualmente gravados por el ISS municipal?
2. ¿Estarán los estados dispuestos a resignar su actual facultad para imponer gravámenes?
3. ¿Deberá ser el principio de destino, aplicado en la actualidad totalmente al comercio internacional pero sólo parcialmente al comercio interestadual,<sup>31</sup> la regla general para los ajustes impositivos en las fronteras?

Con respecto a la primera pregunta, existen varios motivos económicos de peso que avalan la incorporación de los servicios a la base del IVA. El ISS y su interacción con los impuestos sobre los bienes presentan varios problemas, tales como:

<sup>31</sup> Una disposición constitucional requiere que las tasas aplicadas a las transacciones intraestadales sean más altas que las establecidas por el Senado para el comercio interestadual. En consecuencia, parte de las ganancias impositivas derivadas de flujos que cruzan las fronteras pertenece al estado que origina el flujo – 7% o 12% del valor del bien comercializado, lo que depende de cual sea la tasa relevante (ver nota al pie 30) – y el resto al estado de destino – la diferencia entre la tasa aplicada por el estado que recibe el bien y la tasa interestadual.

- a) La identificación de los servicios mediante una lista – que es necesaria debido a la zona gris existente entre los bienes y los servicios – puede significar que no se gravan algunos de ellos, en particular si no se revisa la lista frecuentemente en un mundo donde nuevos tipos de servicios surgen a menudo;
- b) El ISS no es totalmente adecuado para los municipios brasileños. Muchos de ellos prácticamente no tienen ninguna base para gravar. Y, como el cambio de domicilio fiscal de una empresa de servicios en general tiene un costo bajo y prácticamente no interfiere con sus negocios, aún pequeñas diferencias en las tasas entre las unidades pueden afectar su localización. Esta situación estimula la competencia entre los gobiernos municipales para atraer a los contribuyentes (más que a sus actividades), en detrimento de las finanzas de todos;
- c) Las familias dentro de las categorías de mayor renta tienden a usar una fracción más grande de sus ingresos para consumir servicios. Por lo tanto, si las tasas sobre el consumo final de servicios son más bajas que aquellas sobre el consumo de bienes, el sistema tributario se torna más regresivo;
- d) El consumo intermedio de servicios, por el contrario, está gravado en exceso con relación al de los bienes. Su costo es un componente del precio de los bienes producidos y, por consiguiente, está sujeto al ICMS y al IPI, además del ISS. Como los servicios que se prestan y se utilizan dentro de la misma unidad de producción no están gravados, se estimula así la integración vertical ineficiente de la producción;
- e) Las exportaciones de bienes no están completamente exentas. Aquella parte de su valor que corresponde al costo de los servicios adquiridos como insumos está gravada. Esto mismo es real en el caso de los bienes de capital.

Por otra parte, hay también argumentos sólidos contra la eliminación del ISS o, por lo menos, a favor de postergar la vigencia de tal precepto;

- a) El cálculo de IVA para los servicios es mucho más complejo que el de los bienes. Muchas clases de servicios requieren normas impositivas especiales que, a pesar de estar vigentes en otros países, son prácticamente desconocidas en Brasil. Es sabido que las normas pueden importarse y adaptarse; pero como ningún experto en impuestos brasileño está familiarizado con estas reglamentaciones y los posibles consultores extranjeros no tienen el conocimiento fáctico de las particularidades brasileñas pertinentes, se necesitará algún tiempo de aprendizaje hasta que un IVA sobre los servicios pueda ser implementado correctamente;
- b) La sustitución del ISS por el impuesto al valor agregado de los servicios implica que disminuirá la recaudación proveniente de estas actividades. Aunque no existen estimaciones confiables de la importancia relativa de los servicios utilizados como insumos en la base total del ISS, un cálculo aproximado indica que representan alrededor del 75% de su recaudación en la ciudad de San Pablo.<sup>32</sup> Como no se

<sup>32</sup> Este resultado se obtuvo por medio de una investigación sobre gravámenes de servicios, que condujo Ana Luiza N. de Holanda Barbosa en IPEA.

derivarán ingresos impositivos del consumo intermedio de servicios, las tasas sobre otros servicios deberían ser, y seguramente no lo serán, alrededor de cuatro veces más altas que las tasas efectivas actuales a fin de compensar la pérdida en la recaudación. Dado que se deberían evitar las pérdidas en medio de un proceso de ajuste fiscal, habrá que postergar la sustitución, o buscar otras fuentes de recaudación como compensación;

- c) A pesar de todas las dificultades, la cantidad de unidades locales que instituyeron el ISS dejó de ser pequeña, y la recaudación total merece consideración. En 1996, por encima de 4000 municipalidades de un total de más de 5500 estaban cobrando el impuesto. La recaudación del ISS alcanzó aproximadamente el 0,6% del PBI y representó el 36% del total de la recaudación impositiva municipal propia. El ISS es una importante fuente de recursos, especialmente para grandes ciudades como San Pablo y Río de Janeiro, que juntas representaron el 43,6% del total de lo recaudado por el ISS en el país.<sup>33</sup>

Una propuesta para reemplazar el ISS por el impuesto al valor agregado de los servicios implica una reducción no sólo de los recursos municipales, que puede compensarse con un aumento en las transferencias, sino también de la facultad para imponer gravámenes que tienen los gobiernos locales. Es probable que ellos rechacen la propuesta salvo que se les conceda otra fuente de recaudación propia. La propuesta tampoco puede contar con un fuerte apoyo por parte de los gobiernos estatales. Ellos no muestran ningún entusiasmo frente a la recaudación adicional – pequeña con relación a los ingresos totales del IVA – que significaría la inclusión de los servicios en la base del IVA y están muy conscientes de las dificultades administrativas que resultarían de la inclusión. Por lo tanto, aunque la cuestión de un IVA generalizado sea fuerte desde el punto de vista económico, un análisis político puede probar que la propuesta es inviable.

Una legislación del IVA uniforme para todo el país implica una pérdida de autonomía con relación a las facultades para imponer gravámenes que actualmente tienen los estados. Un problema básico del federalismo fiscal es encontrar un balance razonable entre la necesidad de asegurar algún grado de autonomía financiera (que también puede significar autonomía política) a las unidades subnacionales y la necesidad de evitar los efectos económicos perversos de los instrumentos fiscales. “Razonable,” por supuesto, significa que ésta es una cuestión que requiere una decisión de tipo político más que económico.

La dificultad para armonizar estos objetivos ha marcado a la experiencia brasileña. Aparecen ciclos de menor y mayor centralización del poder fiscal que están relacionados con la evolución histórica del régimen político. Sin embargo, si se ignoran estos ciclos, la tendencia muestra una reducción de la autonomía fiscal subnacional, como consecuencia de una creciente preocupación por la coordinación de las políticas públicas, el impacto del sistema impositivo sobre las actividades productivas, y, finalmente, la armonización fiscal internacional.

La Constitución de 1988, nacida en medio de una fuerte reacción al centralismo, a pesar de garantizar a los estados el poder para establecer sus propias tasas, mantuvo la norma anterior de definir las principales características del ICMS mediante una ley nacional. En la práctica, el poder para fijar tasas ha sido ejercido en pocas oportunidades. Aunque las tasas difieren entre las unidades, su dispersión es pequeña, ya que han sido establecidas en un nivel demasiado

<sup>33</sup> Ver ABRASF (1998) y Afonso et al. (1998).

cercano a la capacidad fiscal de la población, y las reducciones están atadas a un rígido esquema decreciente de gastos.

De aquí surge que una legislación nacional para el IVA, tal como requería la propuesta del IVA dual, es apenas un cambio con respecto a la situación actual en lo que concierne a la facultad de los estados para fijar sus impuestos. Parece que las autoridades estatales están preparadas para aceptar que el gobierno central tenga el poder exclusivo, o casi exclusivo, para legislar sobre el IVA, ya que están convencidos que el desorden actual en materia impositiva dificulta el crecimiento económico y es, en consecuencia, perjudicial para sus propias finanzas.

Queda el interrogante acerca de la conveniencia de adoptar tasas uniformes en todo el país, con el fin de simplificar y evitar distorsiones, o de reservar algún espacio para que cada estado determine autónomamente su nivel de recaudación. Aunque los gobiernos estatales no parecen presentar una oposición demasiado fuerte a la primera solución, seguramente preferirían la segunda. La teoría del federalismo fiscal da la misma respuesta.

Sin que importe qué principio de ajuste impositivo en las fronteras se elija para el tratamiento del comercio interestadual, las compras de los comerciantes no registrados y las destinadas a los hogares se gravan, en la mayoría de los casos, sobre la base del origen. No existe una forma práctica de determinar el lugar de su residencia en el momento de la venta. Por consiguiente, tasas diferenciales entre los estados estimularían a estas clases de consumidores a comprar en las jurisdicciones con menores impuestos. Esto incluye la venta a distancia, como es el caso del comercio electrónico en auge, el comercio que atraviesa fronteras, que es importante únicamente cuando hay mercados considerables cerca de las fronteras de los estados, o cuando los objetos adquiridos son costosos, en cuyo caso las tasas más bajas pueden compensar los gastos de viaje. Aparte de estos estímulos, cuya influencia sobre la oferta es una preferencia de determinados minoristas por localizar sus negocios en jurisdicciones de bajos impuestos, la tasa diferencial no tendría ningún efecto sobre la competencia.

Los incentivos por el lado de la demanda están contrabalanceados, al menos en parte, por los costos del transporte, la transacción y la información, que tienden a estar directamente relacionados con la distancia. Si logran neutralizar el incentivo, no existe el problema. En caso contrario, expresan el costo de la distorsión económica que introduce el IVA: se gastan recursos reales para economizar impuestos. También se debe considerar el costo social de la falta de armonía en la federación, inducido por el resentimiento que provocan las pérdidas en la recaudación.

Para prevenir estos efectos, se debería requerir a las empresas que venden a distancia – algún costo administrativo en el que se incurra para cumplir con el control – que usen la tasa del lugar de destino al gravar sus ventas a los hogares. Pero casi ningún control resulta práctico en el caso de compras que atraviesen las fronteras; sólo tasas uniformes en los diferentes estados podrían prevenir efectos impositivos. Se podría quizás alcanzar un compromiso razonable entre la autonomía y los costos de distorsión si la ley estableciera una tasa nacional estándar y permitiera a los estados fijar sus propias tasas dentro de un rango aproximado. Esta fue la solución que se presentó en una propuesta de IPEA/BNDES<sup>34</sup> y se adoptó en la propuesta de enmienda que aprobó una comisión de la Cámara de Diputados a principios de 2000.

<sup>34</sup> Afonso, Rezende y Varzano (1998).

El tercer interrogante, sobre la conveniencia de emplear el principio de destino para gravar el comercio interestadual, es, quizás, la cuestión más difícil de resolver en la presente reforma tributaria brasileña. El reemplazo de la actual solución híbrida – parte origen, parte destino – por el principio de destino beneficia a la mayoría de los estados pero provoca pérdidas para algunos, particularmente altas en los casos de San Pablo y Amazonas. Más aún, prácticamente privaría a los estados de su facultad para conceder incentivos con respecto al ICMS con el fin de atraer empresas a sus territorios, evitando la guerra fiscal, un movimiento que no posee consenso. Otra consideración importante es el esperado crecimiento de la evasión impositiva si se adopta la tasa cero para las exportaciones interestadales.

El ICMS no es un impuesto general, debido a la evasión, al gravamen especial aplicado a pequeños comerciantes registrados, y a la existencia de un gran segmento de la actividad económica que no está gravado por el IVA. En tal caso, los efectos impositivos sobre las condiciones y la localización de la producción se magnifican de manera significativa, salvo que el IVA al comercio interestadual se cobre en origen y se igualen las tasas. Los incentivos que afectan las decisiones de los compradores son de la misma naturaleza de aquellas analizadas para un IVA general, pero hay dos diferencias importantes.

En primer lugar, afectan a un conjunto de compradores mucho más grande, que incluye, además de los hogares, a instituciones gubernamentales, a la mayor parte del sector de servicios (que no está sujeto al gravamen), a pequeños comerciantes registrados (quienes descartan el crédito fiscal y pagan una contribución arbitrada, cuyo monto se fija por período o proporcionalmente de acuerdo con el valor de sus ventas), y a defraudadores de impuestos (quienes subvalúan sus ventas y, a fin de tener una cuenta impositiva coherente, omiten parte de sus compras).

En segundo lugar, en los dos últimos casos – pequeños comerciantes y defraudadores –, corresponde la tasa interestadual que fija el Senado más que la tasa del estado de origen. En el caso de estos grupos de comerciantes registrados, si se reduce aún más la tasa interestadual, crece el incentivo para comprar fuera del estado. Contrariamente a lo que indica el sentido común, el peor caso, con relación a estos efectos, es el principio de destino implementado a través de la tasa cero para las exportaciones interestadales.

Dado que hay un mercado más amplio para abastecer cuando se aplica la tasa de origen, los incentivos para reubicar empresas, aún las plantas industriales, en un estado con bajos impuestos son mucho más grandes que en el caso de un IVA general. Más aún, si los clientes son principalmente pequeños comerciantes y defraudadores impositivos, no tiene ninguna importancia si el estado de localización es un estado de tasas altas o bajas. Ellos siempre preferirán comprar fuera del estado, con la condición de que la diferencia entre las tasas impositivas de su propio estado y las interestadales sea mayor que los costos del transporte (y otros costos menores) en el valor total de las compras.

Un ejemplo real dramático de esta situación es el siguiente: El mayorista brasileño más importante está radicado en el oeste de Minas Gerais y su mercado se encuentra fundamentalmente en los estados del Noreste – de 1000 a aproximadamente 2000 millas de lejanía. No obstante, al haber muchos pequeños minoristas en estos estados, él tiene una ventaja sobre los competidores locales porque la tasa interestadual es del 7% mientras que las

tasas internas más comunes son de alrededor del 17%. Probablemente, este margen incluso le permita comprar mercaderías a una industria ubicada, por ejemplo, en Ceará y revenderla al dueño de un negocio en ese estado. Si se implementara el principio de destino y las importaciones interestadales tuvieran tasa cero, la diferencia entre las tasas internas y las interestadales aumentaría al 17%.

Un mayorista hipotético podría tener aún mejores resultados. Si no se diseminan oficiales de recaudación a lo largo de todo el estado, es fácil evadir los controles y simplemente transferir la mercadería desde la industria en forma directa al pequeño comerciante. Sólo la factura de la industria iría a la localización del mayorista, y su factura viajaría de vuelta. A propósito, en este caso, llamado “viaje de la facturación”, el fraude sería más beneficioso para el país debido a la reducción de los costos del transporte.

La diferencia entre las tasas internas y las interestadales hace que el “viaje de la facturación” se utilice también en los casos en que sólo se economiza en el pago de impuestos. Se simula una venta interestadual, pero el verdadero destino de la mercadería es una empresa en el mismo estado, que no registra la compra en sus libros contables. La evasión por etapas, más que el cobro usual del IVA por etapas, continúa hasta que los bienes llegan al consumidor final.

Los estados del oeste del Amazonas y la Zona de Libre Comercio de Manaus son destinos preferenciales para la factura, ya sea por la gran distancia que existe con los centros de producción, lo que dificulta y encarece el control, como por la tasa interestadual, que es de cero en estos casos, lo que maximiza el retorno al fraude. En el caso del combustible, al que también se le aplica una tasa interestadual de cero, los grandes distribuidores estiman que compiten con defraudadores cuya evasión alcanza a R\$ 1.000.000.000 por año.<sup>35</sup> Si todas las exportaciones interestadales tuvieran tasa cero, el negocio del “viaje de la facturación” experimentaría un gran auge.

De aquí surge que la razón más común de la preferencia del principio de destino sobre el principio de origen restringido – para permitir la adopción sin distorsiones (o prácticamente) de tasas no uniformes entre las unidades de una unión fiscal o una federación – no se sostiene. El principio de origen restringido proporciona, en la práctica, menos distorsión que el IVA de tasa cero sobre la base del destino.

Otra conclusión es que si se implementara el principio de destino en forma total para el tratamiento del comercio interestadual aplicándole tasa cero a las exportaciones, se verían perjudicados los contribuyentes cumplidores, ya que los fraudes serían mayores en cantidad y valor, y esto afectaría sus condiciones competitivas y, en el caso de igual recaudación gubernamental, los impuestos a pagar. La recaudación los impuestos en origen siempre es mejor para evitar la evasión. Finalmente, aunque la recaudación de los estados menos desarrollados pueda aumentar, su economía estará en peor situación, ya que los productores preferirán a los estados desarrollados donde las condiciones para la producción son mejores,

<sup>35</sup> Esta estimación, aunque más antigua, se publicó en una publicidad de una página completa en el *Jornal do Brasil*, un diario de Río de Janeiro, el 4 de abril de 1999. Para tener un patrón de comparación, la magnitud del fraude estimado, que se refiere a todo el país, es casi el doble de la recaudación mensual del ICMS en el estado de Río de Janeiro. Dos casos de “viaje de la facturación” que se hicieron famosos algún tiempo atrás involucraron una exportación masiva fraguada de azúcar y automóviles de San Pablo al oeste del Amazonas.



los mercados locales más grandes, y el acceso a mercados remotos está asegurado por las diferencias en las tasas.

A pesar de los argumentos anteriores, existen sólidos fundamentos para la adopción del principio de destino para gravar los flujos del comercio interestadual. Es claramente superior en varios aspectos al acuerdo híbrido actualmente en vigencia.

Como el principio de destino se utiliza para gravar el comercio internacional, el ICMS es, desde una perspectiva nacional, un impuesto al consumo. El rol de sus ajustes en las fronteras interestadales es, esencialmente, la determinación de la distribución de la recaudación del impuesto entre los estados. Sin embargo, la elección de los ajustes en las fronteras tiene otras consecuencias; y, salvo que se elija el principio de destino, se efectúa una redistribución no buscada de la recaudación entre los estados junto con otros efectos no deseados.

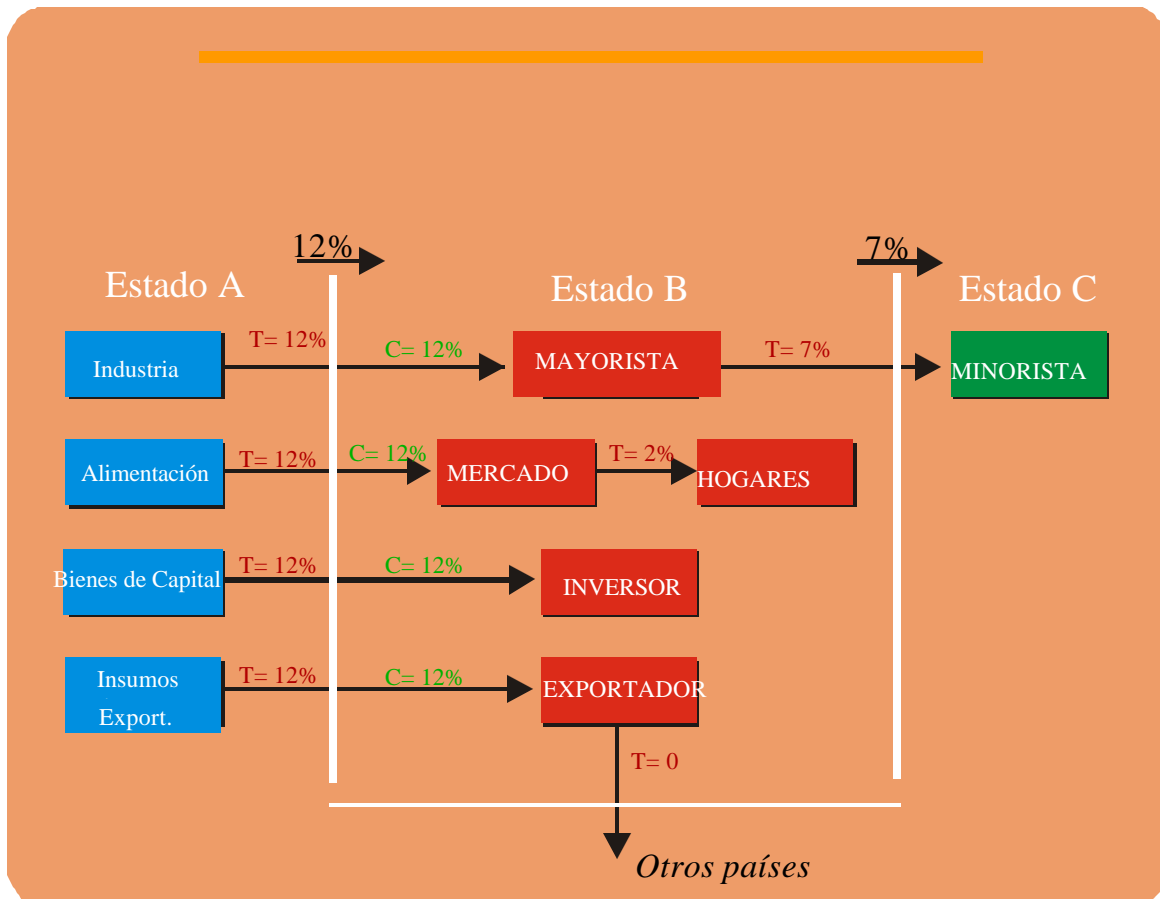
La sustitución del acuerdo parte-origen-parte-destino actualmente en uso por el principio de destino beneficiaría, mediante la redistribución de las ganancias impositivas, a los estados brasileños más pobres, que son importadores netos en el comercio interestadual. También corregiría una injusticia del presente régimen: se penaliza, aún cuando contribuya con un importante objetivo nacional, a un estado cuya balanza comercial internacional sea positiva y, por esta razón, tienda a mostrar resultados negativos en su balanza interestadual. Por un lado, sus exportaciones hacia otros países están exentas de impuestos; por el otro, sólo parte del valor de sus importaciones desde otros estados genera recaudación.

El esquema tributario interestadual actual promueve una redistribución no buscada de la recaudación entre los estados cada vez que el flujo interestadual es la última operación o lo siguen transacciones gravadas con una tasa menor que la de ese flujo. La redistribución ocurre en varios casos, tal como muestra la Figura 1. Los siguientes son ejemplos de esta situación:

- Una industria en el Estado B compra un torno al Estado A, que grava el bien de capital a la tasa interestadual (12% en este caso). El Estado B no devenga ingresos impositivos pero debe otorgar un crédito impositivo del 12% a su contribuyente.
- Un exportador de aceite de soja establecido en el Estado B importa porotos de soja del Estado A, y paga un impuesto del 12%. Sus exportaciones hacia otros países están exentas de impuestos y el Estado B tiene que reconocerle un crédito por el impuesto que pagó al Estado A sobre sus insumos.
- El Estado B decide gravar al arroz sólo con el 2% para beneficiar a las familias de bajos ingresos. Un supermercado compra arroz al Estado A y paga un impuesto del 12% que se le acredita contra sus obligaciones. En cuanto vende el arroz a los consumidores, se le carga un 2% de impuesto. El Estado B debe un crédito impositivo al supermercado.
- Un mayorista establecido en el Estado B compra salsa de tomates al Estado A y lo revende a un minorista del C. La tasa interestadual para flujos provenientes de A hacia B es 12% y de B hacia C es 7%. El impuesto del 12% que pagó el mayorista al Estado A da lugar a un crédito igual contra el B, mientras que su exportación hacia el C sólo tiene un impuesto del 7%.

Si se aplicara el principio de destino al comercio interestadual, se evitaría la redistribución en todos estos casos.

**Figura 1: Redistribución de la Recaudación entre los Estados Promovida por los Ajustes Impositivos en las Fronteras Interestadales del ICMS Híbrido**



Este principio también da mejores resultados que el actual procedimiento interestadual en el caso que se persiga una tributación equitativa por medio de tasas reducidas (o tasas cero) para los bienes cuyo peso en el presupuesto de las familias de bajos ingresos sea alto. Como los ingresos impositivos de un estado dependen parcialmente de su producción, las unidades con producción concentrada en uno o más de estos bienes pueden oponerse a tal política debido a la pérdida en la recaudación que experimentarían. Con el principio de destino, el impuesto recaudado por cada estado depende exclusivamente de su consumo, cuya distribución está mucho mejor balanceada que la de la producción. Ningún estado sufriría una pérdida inaceptable de recaudación si se implementara esta política equitativa.

Una ventaja más del principio de destino es la limitación que impone al uso del impuesto subnacional como instrumento de la llamada “guerra fiscal”. Los gobiernos estatales garantizan a las industrias la devolución total o parcial del ICMS pagado, generalmente bajo la forma de créditos de largo plazo con tasa de interés cero o cerca de cero, con el propósito de

atraer producción a sus jurisdicciones. Aunque esta práctica ha sido ilegal desde 1975, con excepción de los casos en que la reducción pretendida se apruebe unánimemente por los veintiséis estados y el Distrito Federal, no se tuvieron en cuenta las restricciones legales ni se impuso su cumplimiento. En la década de 1990, la “guerra fiscal” incrementó en intensidad y ocasionó conflictos en la federación. El más sobresaliente de los casos es la disputa por la ola de nuevas plantas industriales de vehículos automotores que, desde 1995, buscaban un lugar en el país donde establecerse.

Las disparidades regionales y la ausencia de una política nacional para el desarrollo regional son el trasfondo de la “guerra fiscal”.<sup>36</sup> Las políticas industriales de descentralización están inspiradas en una legítima aspiración de los gobiernos estatales para expandir la producción, el nivel de empleo, y el ingreso en sus respectivos territorios.

Desde la visión de cualquier estado en particular, conceder incentivos fiscales para atraer inversiones parece tener sentido. Salvo que el beneficiario fuera a establecer su negocio en un estado determinado, aún en el caso que éste no ofreciera el incentivo, el monto de recaudación impositiva sacrificado no existiría de todas maneras. Además, sin considerar su impacto directo sobre la producción y el empleo, las empresas recientemente atraídas provocan una actividad económica adicional, creando aún mayor cantidad de puestos de trabajo e ingresos y, por supuesto, alguna recaudación impositiva.

Si ésta fuera la historia completa, el incentivo impositivo estatal sería una importante herramienta para el desarrollo. Pero, cuando otros estados reproducen la experiencia exitosa de alguno de ellos, se desata una destructiva competencia impositiva. Dadas las progresivas dificultades para atraer nuevos inversores, las políticas estatales de incentivos se vuelven cada vez más agresivas. Entre éstas se incluye el envío de funcionarios gubernamentales a otros estados para inducir a las empresas a encarar una reubicación. Se exacerban los conflictos en la federación.

La dinámica de la “guerra fiscal” es muy perversa. En la medida que la práctica se expande – prácticamente todos los estados conceden incentivos similares – su eficacia disminuye. La recaudación decrece en todos los estados, pero, como los impuestos han sido reducidos uniformemente en todas partes, el beneficio fiscal en última instancia pierde su poder para inducir a una reubicación de la producción. Cuando el proceso alcanza esta etapa, los recién llegados eligen su ubicación teniendo en cuenta solamente las condiciones de producción y del mercado; y los recién llegados importantes promueven una especie de subasta para tratar de obtener un mejor acuerdo con el estado que han elegido con anterioridad.

Dado que el incentivo provoca una competencia injusta entre los recién llegados por un lado y las empresas a las cuales no se les otorgó la exención impositiva por el otro, estas últimas presionan con justicia a los gobiernos para lograr las mismas condiciones. En los estados financieramente débiles, que son los menos desarrollados, el nivel de recaudación prácticamente no alcanza para conceder el incentivo fiscal y, al mismo tiempo, financiar los servicios y el marco económico necesarios en calidad y cantidad para atraer nuevas

<sup>36</sup> Las disparidades de los ingresos entre los estados brasileños son muy grandes. El PBI per cápita de la Región Sudeste supera en más de tres veces al del Noreste; y el PBI per cápita del estado más rico, San Pablo, es siete veces mayor que el del más pobre, Tocantins.

producciones. Después de un tiempo, los estados más desarrollados ganan todas las batallas de la “guerra fiscal”.<sup>37</sup> Las disparidades – muy grandes ya en Brasil – naturalmente tienden a incrementarse.

El costo fiscal de la “guerra impositiva” para el país es muy grande. Una disertación reciente que analiza tres casos de fábricas de vehículos recientemente instaladas llega a la conclusión que, en dos de los casos, el valor actual de la corriente de subsidios excede el valor de la inversión privada; y el costo fiscal de la creación de un empleo está por encima de U\$S 350.000.<sup>38</sup> Además, éste no parece ser un costo en el que se incurre para atraer inversiones al país. Probablemente, las plantas se instalarían en Brasil sin la exención impositiva.<sup>39</sup> Este es el costo de atraer la inversión a una locación en particular que, si el incentivo hubiera sido verdaderamente efectivo, no sería el recomendado sobre la base de consideraciones de eficiencia.

La tributación basada en el origen proporciona una base para la concesión de incentivos – las exportaciones interestaduais – que no existirían si el principio de destino se pusiera en práctica. Más aún, se concede un crédito a los importadores por un impuesto que es nominalmente positivo pero que fue, de hecho, reembolsado al exportador en origen. Esto significa que, en la práctica, el estado de destino es el que paga por el incentivo que pone en desventaja a sus propias empresas que compiten con el exportador. Y existe el riesgo de que esas empresas se muden al estado que ofrece el incentivo. Esta es otra característica de la “guerra fiscal”: una vez iniciada, los estados que no participan pierden.

La adopción del principio de destino para el tratamiento de los flujos interestaduais inhibiría drásticamente la “guerra fiscal”. Le quitaría parte de su fundamento a la concesión de incentivos. Un estado podría atraer plantas industriales mediante reembolsos impositivos solamente si la producción de la planta está dirigida a su propio mercado.

En resumen, hay sólidos fundamentos para la adopción en Brasil de un IVA dual sobre la base del destino, siempre y cuando los estados eviten la tasa cero para las exportaciones interestaduais. El esquema utilizado en la Unión Europea – el registro previo de las exportaciones y la difusión de la información por medio de los VIES – en Brasil es considerado insuficiente para controlar la evasión. La mejor solución es gravar los flujos interestaduais en origen y asignar dicha recaudación al estado de destino.

En el pasado se propusieron dos esquemas, uno en 1974 y el otro en 1979, que, en teoría, podían proveer dicha solución.<sup>40</sup> Los dos están relacionados con la propuesta de 1996 de la Comisión de las Comunidades Europeas (método de “cámara de compensación”).

<sup>37</sup> Análisis de la “guerra fiscal” en Brasil aparecen en Varsano (1997), Prado y Cavalcanti (2000) y Silva (2001).

<sup>38</sup> Silva (2001).

<sup>39</sup> Una alternativa posible aunque improbable para establecerse, dado que el mercado a abastecer es fundamentalmente el Mercosur, sería Argentina. Si esta alternativa hubiera sido, de hecho, considerada y descartada debido a los incentivos, se podría decir que el costo fiscal no fue en vano. Por la otra parte, la política de los estados brasileños estaría infligiendo una pérdida a su socio.

<sup>40</sup> El Senador Helvídio Nunes propuso el procedimiento de 1974 (*Diário do Congresso Nacional*, octubre 31, 1974, seção II, pp. 5.013-5.028). El esquema de 1979 se presentó en Varsano (1979), pp. 340-341.

La propuesta de 1974, presentada al Senado, sugería la creación de un fondo nacional. La recaudación impositiva sería depositada en el fondo y retirada por los estados de acuerdo con fórmulas establecidas sobre la base de estadísticas comerciales interestaduais. Las fórmulas se redujeron a la asignación del monto del impuesto recaudado en origen sobre las transacciones interestaduais, a los estados que importan bienes.

La sugerencia de 1979, presentada para la consideración de la Asamblea Constituyente en 1987, consistía en que los impuestos pagados sobre el comercio interestadual debían ser procesados sobre la base de una transacción. Como ambos procedimientos eran operativamente complicados dada la tecnología de procesamiento de datos en la época en que fueron propuestos, ninguno se puso en práctica.

Con respecto a las propuestas recientes para la adopción de un IVA dual sobre la base del destino en Brasil, una sugerencia del Ministro de Finanzas, presentada en diciembre de 1998, se asemeja a la de 1974, específicamente, en la creación de una institución donde estarían representados los gobiernos federales y estaduais, para centralizar y distribuir la recaudación del IVA dual cobrado por los estados. Se utilizarían las estadísticas del comercio interestadual para la distribución de la recaudación entre los estados sobre la base del destino.

La PEC 175/95 proporcionó una solución al problema del ajuste impositivo interestadual en la frontera, originalmente llamado “el procedimiento del pequeño bote” y luego redesignado como IVA compensatorio (IVAC) en la literatura económica internacional.<sup>41</sup> Se trata de un esquema simple, de bajo costo, que permite la adopción de un IVA dual sobre la base del destino sin tasa cero para las ventas fuera del estado. Por el contrario, las ventas se gravan en origen, minimizando así la evasión y las distorsiones del tipo analizado en la subsección anterior. La propuesta de IPEA/BNDES, de 1998, presentó una versión mejorada del esquema, que se adoptó en la propuesta de enmienda aprobada por una comisión de la Cámara de Diputados a principios de 2000.

El problema que resta resolver es que, para implementar un IVA dual sobre la base del destino sin tasa cero para las exportaciones interestaduais, el impuesto estadual original no debería cruzar la frontera (por ejemplo, un río, como muchas veces sucede). Si lo hiciera, debería haber un crédito impositivo para evitar el doble gravamen en la transacción siguiente; y el estado de origen no podría otorgar el crédito al importador, ya que es un contribuyente de otra jurisdicción.

Pero, con respecto a la parte federal del IVA dual, las fronteras estaduais son irrelevantes. Por lo tanto, siempre y cuando el exportador y el importador sean contribuyentes federales, una solución al problema sería transportar el impuesto estadual a través del río a bordo del “pequeño bote”, es decir, del impuesto federal. En otras palabras, el impuesto estadual al comercio que cruza la frontera se cobra en origen, incorporado al impuesto federal, y el gobierno central concede el crédito correspondiente al importador. El resultado es que el IVA subnacional alcanza la otra margen del río libre de costos impositivos previos y listo para seguir su curso como un impuesto del estado de destino.

<sup>41</sup> La versión original del procedimiento se encuentra en Varsano (1995). La versión mejorada, presentada en Varsano (1999), se benefició con un análisis del método con el Prof. Charles E. McLure Jr., del que también surgió su McLure (2000).

Este simple procedimiento puede manejar, en forma automática y prácticamente sin costo, las transacciones entre los comerciantes registrados sujetos al régimen impositivo normal, que constituyen el grueso del comercio interestadual. En el caso de que el importador sea un hogar identificable (venta a distancia), un comerciante no registrado o un pequeño comerciante registrado no gravados de acuerdo con el valor agregado, se debe utilizar otro sistema. El impuesto estadual se paga también al gobierno central – pero separadamente, de modo que se conozca la recaudación impositiva total de esta clase -, que comparte los ingresos con los estados, en proporción a sus propias y respectivas recaudaciones del IVA. Esta distribución es la de un impuesto sobre la base del destino.

No existe ningún tratamiento general factible para el comercio que cruza las fronteras, ya que el vendedor no puede identificar el domicilio de los compradores. En este caso, corresponde el impuesto sobre la base del origen. Pero éste es un componente sin importancia del comercio interestadual, excepto cuando las tasas estaduales son muy diferentes o se comercian bienes de altos precios unitarios.<sup>42</sup>

Una cuarta solución factible para este problema, nunca analizada en Brasil, es el llamado “IVA prepago”, presentada en Poddar (1999). Según este procedimiento, el importador pagaría el impuesto correspondiente a la transacción interestadual al estado de destino. La prueba del pago se presentaría al exportador antes del envío. El importador, si es un comerciante registrado, al recibir los bienes, tendría derecho a un crédito impositivo, igual al valor del IVA prepago, que compensaría contra sus obligaciones frente al IVA.

La solución del IVA dual revela y, probablemente exagera, la cuestión de la competencia fiscal vertical, es decir, la disputa entre dos niveles de gobierno que explotan la misma base impositiva. El gobierno federal y los gobiernos estaduales deben llegar a un acuerdo – o el Congreso Nacional debe decidir – acerca de la intensidad con la que cada uno usará la base impositiva común.

Con el fin de evitar esta difícil cuestión algunos recomiendan que el IPI sea reemplazado por un conjunto de impuestos selectivos, que sean cada vez más específicos en lugar de más generales. Un problema que surge con respecto a esta propuesta es que los productos del petróleo, los servicios de comunicación y la energía eléctrica, tres importantes candidatos para los impuestos selectivos, son en la actualidad, de acuerdo con la Constitución, bases exclusivas del ICMS y de los impuestos al comercio exterior.

Otros argumentan que el IVA no es adecuado para las unidades subnacionales y apoyan su federalización (o extinción) y la adopción por parte de los estados de un RST. Este grupo debería recordar que los estados brasileños han estado recaudando el IVA durante treinta y siete años mientras que no existe ninguna tradición con respecto al RST. Además, el sector minorista en Brasil, a pesar de un movimiento reciente hacia la concentración, todavía se caracteriza por poseer un gran número de pequeñas empresas. El RST puede ser útil como impuesto municipal que se superpone al IVA a nivel minorista; pero, es muy improbable que pueda proveer ingresos en un nivel comparable al ICMS.

<sup>42</sup> Los vehículos, probablemente el más importante de estos ítems, puede ser gravado, de ser conveniente, de acuerdo con el lugar donde fue registrado y los dueños deberán pagar la diferencia entre la tasa de su jurisdicción y la que efectivamente pagó.

### **4.3 Impuestos a las ganancias, las nóminas y la propiedad: equidad, competitividad y ahorro**

Para los países desarrollados, la tributación sobre las ganancias de las personas físicas es más importante como fuente de recaudación que el impuesto a las ganancias de las sociedades. A pesar del hecho de que el control de la evasión es más difícil, este impuesto ofrece la ventaja de interferir escasamente con el proceso de producción y de permitir la graduación de los gravámenes de acuerdo con la capacidad de pago, a fin de introducir alguna progresividad en el sistema impositivo o, por lo menos, de compensar la regresividad inherente a otras obligaciones.

La tributación sobre los ingresos de las empresas, al igual que la tributación sobre las nóminas, no obstante su uso difundido, puede promover importantes distorsiones económicas. Más aún, dado que los acuerdos que rigen el comercio internacional no contemplan los reintegros impositivos para las exportaciones con relación a estos gravámenes, pueden reducir la capacidad de competitividad de las empresas locales en el caso que su intensidad sea mayor que las de impuestos similares vigentes en otros países con los que compiten.

En Brasil – si se considera, además del impuesto a las ganancias, la CSLL – los ingresos de las empresas están sujetos a gravámenes más altos que los ingresos individuales. Esta situación debe ser revertida, con el propósito de mejorar tanto la equidad como el impacto de la tributación sobre la competitividad de las empresas locales. Los gravámenes sobre la propiedad o la riqueza también podrían contribuir para hacer que el sistema impositivo sea más equitativo.

Se debe reconocer que la rápida e intensiva movilidad del capital internacional que existe en la actualidad impide la tributación altamente progresiva de los ingresos al igual que una fuerte tributación sobre la riqueza. Un intento para imponer tales gravámenes sería frustrado por la fuga de capitales, que daría como resultado reducciones en la inversión y en el empleo. Como corolario, la acción redistributiva del gobierno debería concentrarse en la parte de los gastos del presupuesto, a través de programas sociales enfocados en los más pobres. Sin embargo, esto no significa que no haya espacio para mejorar la equidad del sistema impositivo brasileño.

Con respecto a la tributación de la riqueza, la Constitución de 1988 dio poder a la Unión para establecer el IGF; pero hasta el momento el impuesto no está vigente. El ITCMD, reservado a los estados, y que debe gravar el valor total del patrimonio, generalmente tiene en cuenta sólo el valor de los bienes inmuebles, gravados a una tasa uniforme, usualmente del 4%. El ITR, un impuesto federal, debería penalizar a la tierra agrícola ociosa; pero su recaudación está muy cerca del cero.

La creación del IGF con tasas razonables; una mejor administración y la adopción de la tributación progresiva sobre el valor del patrimonio en el caso del ITCMD; y un serio esfuerzo para imponer el ITR, probablemente transfiriendo la autoridad para recaudar el impuesto a los gobiernos estatales o al gobierno federal, seguramente contribuiría a hacer que el sistema tributario sea más equitativo.

La mayor parte del análisis sobre la reforma impositiva que se viene llevando a cabo desde 1995 se ha concentrado en Enmiendas Constitucionales. Como la reforma del impuesto a las ganancias depende exclusivamente de cambios en las leyes ordinarias, no está en la agenda. No obstante, se podrían hacer varios cambios en el impuesto a las ganancias a fin de mejorar la equidad del sistema impositivo y, probablemente, de incrementar la tasa de ahorros brasileña, cuyo bajo nivel es una importante restricción al crecimiento. Una lista no exhaustiva de los temas que merecerían ser considerados es la siguiente:

- Se deberá rever el tratamiento más favorable de los ingresos agrícolas.  
A pesar del hecho de que las actividades agrícolas presentan peculiaridades que la legislación impositiva debe considerar, el tratamiento de los ingresos agrícolas es una de las principales deficiencias detrás de la débil progresividad del impuesto a las ganancias brasileño;
- Se deberá abolir la tributación privilegiada de las utilidades distribuidas.  
En Brasil, se aceptaron dos proposiciones como exactas sin mucha discusión. En primer lugar, que se debía integrar el impuesto a las ganancias de las personas físicas y de las empresas para evitar la doble tributación sobre el ingreso de capital. En segundo lugar, que el impuesto a las ganancias discrimina contra el capital en acciones, ya que sus ingresos son gravados mientras que los pagos de intereses son deducibles. La primera de estas proposiciones es dudable y la segunda falsa.  
La doble tributación existiría únicamente si la incidencia del impuesto a las ganancias de las empresas fuera sobre el capital. La literatura sobre finanzas públicas no es concluyente en este aspecto y una gran cantidad de trabajos empíricos sobre el desvío de este impuesto no ayudó mucho para resolver el dilema. No obstante, la legislación brasileña sobre el impuesto a las ganancias exime a los dividendos del impuesto a las ganancias de las personas físicas. Si realmente existiera un desvío total o parcial del impuesto, la ley estaría privilegiando la renta del capital.  
Más aún, la tributación de los dividendos, sin importar si el impuesto a las ganancias de las empresas se desvía o no, introduciría un sesgo contra la distribución de los beneficios. Como los beneficios no distribuidos son una importante fuente de ahorro mientras que los dividendos pueden ser ahorrados o consumidos, una práctica tal aumentaría la tasa de ahorro de la sociedad y, así, el crecimiento económico.<sup>43</sup> La certeza con respecto al efecto sobre los ahorros y la dudosa incidencia llevan a la conclusión de que la tributación total de los dividendos es una mejor política.  
El argumento de que el impuesto a las ganancias discrimina contra el capital accionario es incorrecto en el caso del impuesto brasileño a las ganancias de las empresas.  
De hecho, los prestatarios deducen los pagos de intereses de sus ingresos para calcular sus deudas impositivas. Pero, esto no significa que los pagos de intereses queden sin gravar ya que el prestamista, generalmente un banco, también es un contribuyente cuyos ingresos de intereses están sujetos al impuesto a las ganancias.  
Para evitar la supuesta discriminación, la ley acepta que el interés se pague a los dueños del capital accionario y se deduzca de la base impositiva de las ganancias de las

<sup>43</sup> La inversión de los beneficios no distribuidos se acumulan al capital bajo la forma de un incremento del valor de las acciones. Las ganancias del capital son gravadas únicamente al liquidarlas; de este modo, se difiere el impuesto hasta que se venden las acciones. Debe señalarse que el tratamiento preferencial de los dividendos fue parte de una política que intentaba estimular al mercado de capitales, con la mirada sobre el objetivo de la “democratización de la propiedad del capital”. La democratización no tuvo lugar.



empresas. Más aún, el interés sobre el capital accionario está sujeto exclusivamente a un 15% de retención impositiva mientras que los ingresos del trabajo son susceptibles de retenciones progresivas y del ajuste impositivo anual, cuando se gravan las ganancias totales según tasas progresivas.

En resumen, el pago de intereses al capital accionario es una ficción legal sin justificación que favorece al capital frente al ingreso del trabajo, siempre que las utilidades sean distribuidas bajo la forma de pago de intereses. De esta manera, discrimina contra los ingresos retenidos y, como en el caso anterior, tiende a reducir los ahorros.

- Se podría disponer una deducción de la inversión.

El estímulo de la tasa de ahorro es claramente un objetivo deseable en un país como Brasil, que necesita crecer rápido y que tiene un nivel de ahorro relativamente bajo. La retención de ingresos es en todos lados una importante fuente de ahorros y quizá, la más importante. Por lo tanto, la eliminación de la preferencia por la distribución de utilidades puede ser complementada por algún incentivo para invertir los ingresos retenidos, que puede tener la forma de deducciones impositivas con relación a la acumulación de capital por parte de la empresa.

- La estructura de la tasa impositiva sobre las ganancias de las personas físicas debería ser más progresiva.

Por encima de un umbral de exenciones, la tasa del impuesto brasileño a las ganancias de las personas físicas varía del 15% al 27,5%. La amplitud de los niveles impositivos es pequeña y la tasa marginal más alta es relativamente baja en comparación con las de otros países. Parece haber razones para mejorar la estructura de la tasa a fin de compensar la regresividad de otras importantes fuentes de recaudación.

La progresividad y la intensidad de la tributación sobre las ganancias no son, evidentemente, cuestiones puramente técnicas. Son temas que se deben decidir mediante un debate político. Hace menos de dos años, se presentó al Congreso Nacional – y fue rechazada – una propuesta de estructura de tasas, que conservaba el total de la recaudación impositiva pero aumentaba la progresividad de las tasas y sugería una tasa marginal máxima del 35%. Quizá, el nuevo Congreso sea más sensato con respecto a este problema que el anterior.

- Se deberían analizar las deducciones al impuesto a las ganancias de las personas físicas para gastos médicos y de la educación.

La legislación del impuesto a las ganancias de las personas físicas permite la completa deducción de gastos médicos, incluido el seguro médico, y una deducción limitada del derecho de inscripción y otros gastos educativos. Estas son cláusulas antiguas con raíces muy profundas y, por lo tanto, difíciles de cambiar. Merecerían, sin embargo, un debate político.

Como los ciudadanos pobres no pagan impuestos a las ganancias, estas cláusulas privilegian a las clases media y alta. Además, el subsidio otorgado depende de la tasa marginal del contribuyente y, por lo tanto, es regresiva. El tema para discutir es si la sociedad debe continuar subsidiando los gastos de las personas más acomodadas, mientras que aquéllas que están en las categorías de más bajos ingresos y que no pueden pagar colegios privados y atención médica, deben recurrir a la educación

pública y a los sistemas de salud que están en mal estado debido a décadas de escasez de fondos.

- Se debe evitar la constitución de una empresa para disfrazar una relación laboral. La constitución de una firma para sustituir una relación laboral anterior o una posible relación es una práctica muy desarrollada entre las personas de altos ingresos en Brasil. Los ejecutivos de empresas, los artistas y otros profesionales bien pagos ya no son empleados sino propietarios de pequeñas empresas que prestan servicios a su anterior empleador. Esta práctica tiene el doble objetivo de evitar alguna rigidez que impone la ley al mercado laboral y de economizar en los pagos impositivos sobre las ganancias y las nóminas. La reforma del mercado laboral y los cambios en las normas de tributación son necesarios para revertir el incentivo que fomenta tal comportamiento.

El impuesto sobre las nóminas es la fuente principal de financiamiento de los servicios de seguridad social, en Brasil y en otros países. Por lo tanto, aunque afecte la competitividad de las empresas brasileñas, este problema no es tan serio como el de los impuestos a las ventas brutas, dado que lo que cuenta es la diferencia en las intensidades de los gravámenes.

Sin embargo, la reforma de los sistemas de seguridad social es un ítem importante de la agenda internacional. Los impuestos a las nóminas imponen una gran brecha fiscal entre los costos salariales para las empresas y los salarios netos que estimula las relaciones laborales informales. Estas relaciones, además de contribuir a hacer más precario el empleo, reducen la base del impuesto a las nóminas. La tendencia general es hacia una reducción de la carga sobre el ingreso salarial, lo que significa que, salvo que Brasil introduzca cambios similares, la diferencia de tasas aumentará.

Una solución posible para el problema de la seguridad social es recortar la protección que se da a los trabajadores a fin de reducir las necesidades financieras y, de este modo, posibilitar que la carga impositiva sobre las nóminas sea más liviana. Las reacciones a este tipo de propuesta varían de acuerdo con las diferentes realidades políticas e institucionales de cada país, siendo la fuerza de los sindicatos de trabajadores un importante factor. La tributación sobre las nóminas es mucho más importante en Europa que en Asia. En América Latina, Chile es el país que produjo la reforma más radical en los últimos años y, como consecuencia de ella, la tributación salarial tiene una baja participación en el total de la carga impositiva.

La solución alternativa es asignar la tributación de las nóminas exclusivamente al financiamiento de los gastos del seguro social, que no es el caso de Brasil, y buscar fuentes complementarias de recaudación que puedan reducir la dependencia del sistema de la tributación de los salarios. Dado que el sistema de seguridad social brasileño experimentó una reciente reforma que ajustó los beneficios y que nuevos recortes tienen pocas posibilidades de ser aprobados,<sup>44</sup> la alternativa considerada en este párrafo parece ser la única factible.

<sup>44</sup> El texto se refiere al Régimen General de Seguridad Social. Los empleados públicos están sujetos a un régimen especial cuyos beneficios serán revisados.

#### 4.4 Una propuesta para las contribuciones sociales

Como se mencionó en la nota al pie 1, las contribuciones sociales son impuestos destinados para las actividades de la seguridad social, que comprenden el seguro social, la salud y la asistencia social. El impuesto sobre los salarios está asignado exclusivamente al seguro social; pero el impuesto sobre las nóminas financia también el seguro por accidentes de trabajo, el FGTS, gastos de educación y un conjunto de instituciones conocidas, para abreviar, como el “Sistema S”. Las otras contribuciones sociales importantes son el PIS/PASEP, la COFINS, la CPMF y la CSLL.<sup>45</sup>

La CSLL es un impuesto a las utilidades, de naturaleza similar al impuesto a las ganancias de las empresas, pero con diferente base y características. Ambos deberían ser objeto de un esfuerzo dirigido hacia la simplificación que diera como resultado la unificación de los impuestos, es decir, características comunes y base única a la que se podrían aplicar dos tasas diferentes.

Una contribución sobre el valor agregado (CVA) podría sustituir al PIS/PASEP y la COFINS. Podría reemplazar también, como fuente de financiamiento, a la CPMF y a las contribuciones para el “salário-educacao” y al “Sistema S”. De acuerdo con una estimación grosera realizada en otro lugar,<sup>46</sup> una tasa del 12% sería suficiente para producir la recaudación necesaria.

La eliminación del impuesto sobre las nóminas es imposible. Pero, cuanto menor sea la intensidad de su uso, mayor será la competitividad de los productos brasileños, tanto en el mercado local como en el exterior. Se podría utilizar otra fuente de recaudación que proveyera parte de su recaudación. Una buena candidata sería la CVA. Pero como los estados brasileños continuarán recaudando el ICMS, cuya tasa más común es de alrededor del 17%, y que el gobierno federal también usa la base del IVA (o que se podría crear un IVA dual), el 12% sería ya una tasa alta para la CVA.

Una alternativa atractiva para reducir la carga sobre las nóminas consiste en destinar la CPMF exclusivamente para el financiamiento del seguro social. El producto del impuesto recaudado de las personas físicas reemplazaría a una parte de los actuales ingresos del impuesto sobre las nóminas. Las empresas podrían compensar la CPMF pagada con sus obligaciones impositivas sobre las nóminas. Para aquellas que pagan correctamente el impuesto sobre la nómina, la CPMF desempeñaría la función de una retención impositiva o, si las utilidades fueran bajas, la de un impuesto mínimo. El principal defecto de la CPMF, su efecto acumulativo, sería prácticamente eliminado; pero se preservarían sus características favorables.

Las características favorables de la CPMF incluyen su alto rendimiento, obtenido con muy bajos costos de administración y cumplimiento. También es un poderoso instrumento para controlar la evasión, dado que el monto total de los débitos bancarios es un buen indicador de las ventas brutas o del nivel de vida del contribuyente. Penalizaría a aquellos que hacen negocios en mercados informales que no están sujetos a otros impuestos. Se estimularía la formalización de las relaciones laborales ya sea porque la informalidad se tornaría más onerosa (si la tasa fuera más alta que en el presente) como porque las relaciones laborales formales se

<sup>45</sup> Ver Tabla I.

<sup>46</sup> Varsano (2003).

volverían más económicas. Una mayor incidencia aún sobre las personas físicas probablemente sea muy progresiva, porque las personas dentro de las categorías de más bajos ingresos no tienen depósitos bancarios.

Una estimación grosera indica que cada 0,1 punto porcentual de la tasa de la CPMF produciría la misma recaudación que un punto porcentual de la tasa del impuesto sobre la nómina.<sup>47</sup> Otro artículo sostiene que hay una curva de Laffer que relaciona el rendimiento de la CPMF con su tasa y que el máximo rendimiento corresponde a una tasa del 0,7%.<sup>48</sup> Si se admite que esta conclusión es correcta, la recaudación proveniente de la CPMF, a la tasa de máximo rendimiento, reemplazaría alrededor de un tercio de los ingresos actuales del impuesto sobre la nómina asignados al seguro social.

## **5. El Proceso de Reforma en Curso y las Dificultades Futuras**

La actual discusión sobre la reforma tributaria viene desde 1995, cuando el Presidente propuso al Congreso Nacional una enmienda del capítulo sobre sistema impositivo de la Constitución (PEC 175/95). Han pasado casi ocho años y el proceso continúa, después de interrupciones y retrocesos, pero hasta el momento ha tenido muy pocos resultados prácticos. Se espera que en 2003 cobre algún impulso.

Los procedimientos legislativos relacionados con la PEC 175/95 comenzaron con la designación de una comisión especial de la Cámara de Diputados para evaluar la propuesta. Pocos meses después, la creciente evidencia de que el propio impulsor no tenía mucho interés en desarrollar la reforma propuesta provocó un alto en el proceso. En vez, se hizo un gran esfuerzo para aprobar, en septiembre de 1996, la ya mencionada Lei Kandir. Aunque esta ley promovió importantes cambios en el ICMS, dejó de lado otras cuestiones fundamentales cuyo tratamiento depende de una enmienda constitucional, entre las que sobresale el tratamiento impositivo de los flujos comerciales interestaduais.

En 1997, los miembros de la comisión especial decidieron reiniciar el proceso de reforma tributaria. Se invitó a autoridades de la rama del Ejecutivo a las audiencias. La conclusión general fue que el objetivo de la PEC 175/95 era demasiado estrecho y que la reforma debía contemplar no sólo los impuestos sino también las contribuciones sociales. Se reactivaron los procedimientos legislativos y el relator de la comisión preparó un proyecto sustitutivo, sobre la base de la PEC 175/95, que comprendía las contribuciones sociales al igual que los impuestos. El mismo equipo técnico que había preparado la PEC 175/95 armó un proyecto similar, la propuesta IPEA/BNDES ya mencionada, difundida en noviembre de 1998. El Ministro de Finanzas preparó una propuesta de reforma diferente que fue anunciada algunos días después.

Al comenzar el siguiente período legislativo, a principios de 1999, se designó una nueva comisión especial para tratar la cuestión. Después de meses de discusión, se preparó otro proyecto sustitutivo – sobre la base del anterior y de la propuesta IPEA/BNDES –, que se votó en la comisión y se aprobó con treinta y cinco votos a favor y sólo uno en contra.

<sup>47</sup> Varsano (2003).

<sup>48</sup> Albuquerque (2001).

Según el votante solitario en contra, este resultado no refleja la aprobación unánime del contenido de la propuesta sustitutiva sino un acuerdo entre los miembros de la comisión con respecto a que las divergencias podían ser dirimidas más adelante, cuando el plenario de la Cámara de Diputados considerara la propuesta. De todos modos, significó un importante paso hacia la reforma, ya que el proyecto fue el resultado de un gran esfuerzo de negociación que involucró a todos los partidos políticos y gobiernos estatales, al igual que a las instituciones que representan a los gobiernos municipales y a la mayoría de los segmentos del sector privado.

A pesar de todo el esfuerzo político, la propuesta no prosperó debido a la fuerte oposición proveniente de un agente central del proceso, el Ministerio de Finanzas. Se alegó que se podía lograr la eliminación de la tributación acumulativa sin recurrir a una enmienda constitucional – de hecho, aceptadas algunas limitaciones técnicas, esto es cierto –; y que la propuesta, en caso de ser aprobada, pondría en riesgo, por lo menos en el corto plazo, la recaudación impositiva en medio de un proceso de ajuste fiscal.

En diciembre de 1999, se formó una comisión tripartita – funcionarios del Ministerio de Finanzas, secretarios de finanzas de los estados y miembros del Congreso – con la intención de resolver la disputa. Después de más de tres meses de conversaciones, se llegó a un punto muerto. Se envió la propuesta al plenario de la Cámara de Diputados, pero, sin el apoyo del gobierno federal, nunca ha sido votada. En consecuencia, se perdió una oportunidad sin parangón para llevar a cabo una reforma completa del sistema impositivo.

La movilización política para lograr una reforma impositiva no ha sido totalmente en vano. En 2001, utilizando el mismo argumento del Ministerio de Finanzas, se presentó al Congreso un proyecto de ley cuyo objetivo era mitigar el efecto acumulativo de las contribuciones sociales. Se reiniciaron las negociaciones y la Medida Provisional 66, convertida en la Ley 10.637/02,<sup>49</sup> estableció la vigencia de la propuesta para el PIS/PASEP, cuya recaudación es relativamente pequeña, lo que implica un bajo riesgo para el ajuste fiscal. La ley determina que, después del experimento del PIS/PASEP, el Poder Ejecutivo presentará al Congreso Nacional, hasta el 31 de diciembre de 2003, un proyecto de ley con el propósito de aliviar el efecto acumulativo de la COFINS.

El proyecto sustitutivo de reforma impositiva que aprobó la Comisión Especial está aún dormido en algún cajón de la Presidencia de la Cámara de Diputados. Un documento reciente suscrito por el Presidente de la República y todos los Gobernadores Estadales establece que será utilizado en el “proceso de definición de la propuesta de reforma impositiva”.<sup>50</sup> En consecuencia, se percibe que el gobierno federal y los gobiernos estatales intentarán presentar una nueva y consensuada propuesta. La dificultad es que el consenso entre los gobiernos de todos los estados y el gobierno federal sólo es posible con respecto a un conjunto limitado de cuestiones, la mayor parte de ellas concentrada en temas fiscales más que económicos. Cualquier reforma impositiva consensuada, con seguridad será insuficiente.

<sup>49</sup> Medida Provisional 66, del 28 de agosto de 2002, convertida en Ley 10.637, del 30 de diciembre de 2002.

<sup>50</sup> El documento, conocido como la “Carta de Brasilia”, y firmado por el Presidente y los Gobernadores el 22 de febrero de 2003, es una garantía de apoyo a las reformas impositivas y de la seguridad social. La cita del Texto corresponde al ítem 10 sobre la reforma tributaria del documento.

Debe señalarse que la mayor parte de la discusión sobre reforma impositiva desde 1995, incluida la reciente que involucró a los Gobernadores y al Presidente, se ha referido al nivel constitucional. Una reforma impositiva completa en Brasil debe considerar tres niveles diferentes de cambios.

El primer nivel es el constitucional. La Constitución brasileña define los lineamientos principales del sistema impositivo y, en ciertos casos, también las características de algunos impuestos. Por ejemplo, una reforma profunda del ICMS requiere enmiendas constitucionales.

El segundo nivel es el de otras normas legales. Las enmiendas constitucionales requieren nuevas leyes complementarias o cambios en las ya existentes. Además, existen casos en los que la reforma pretendida solo demanda cambios en las leyes ordinarias, tal como es el caso, por ejemplo, del impuesto a las ganancias.

El tercer nivel es el de la administración. Independientemente de lo buena que sea la concepción de un sistema impositivo, su calidad estará limitada por la habilidad de la administración impositiva. Mejorar su condición es una tarea diaria que vale la pena. No obstante, una reforma capital, que requiera cambios en las normas y los procedimientos, es una buena oportunidad para un salto cualitativo.

El hecho de que las discusiones sobre la reforma hayan considerado casi exclusivamente el primero de los niveles mencionados explica la falta de énfasis sobre el tema de la equidad, comúnmente un objeto de las leyes ordinarias. Por otra parte, debe señalarse que el progreso alcanzado hasta el momento en el proceso de reforma tuvo lugar en el segundo nivel, es decir, la ley del ICMS, de 1996, y la que modificó al PIS, de 2002. El fracaso para lograr una reforma importante en el nivel constitucional se debe a varias restricciones que frenan el proceso. El desafío consiste en alcanzar los objetivos que valen la pena al mismo tiempo que se satisfacen los condicionamientos. Para ello, es necesario contar con habilidad técnica y, por encima de todo, un gran esfuerzo de negociación política.

Un obstáculo importante para seguir adelante con la reforma ha sido cierta aprensión con respecto a su repercusión sobre el ajuste fiscal. Cualquier reforma impositiva relevante implica cierto riesgo con respecto al nivel de la recaudación impositiva; no a raíz de complicaciones técnicas o administrativas, que pueden ser superadas, sino a raíz de disputas judiciales relacionadas con los cambios, que pueden interrumpir los pagos de impuestos por algún tiempo. Por otra parte, a menos que se corra algún riesgo, la reforma que reduciría la inequidad y los efectos perniciosos sobre la producción no tendrá lugar, y como consecuencia de ello, será imposible mantener la recaudación impositiva en el alto nivel actual por mucho tiempo. Por lo tanto, el dilema entre la reforma tributaria y el ajuste fiscal es sólo aparente. El ajuste no durará mucho si no se alcanza la reforma.

Otra cuestión difícil, una real que requiere intensa negociación, es la autonomía subnacional fiscal. A pesar de que las transferencias intergubernamentales juegan un rol importante en el financiamiento de los gobiernos subnacionales brasileños, especialmente de las unidades más pobres, las recaudaciones propias han representado una gran parte del presupuesto total en los estados más desarrollados desde que la Constitución de 1891 estableció el federalismo. Las unidades subnacionales siempre gozaron de un alto grado de autonomía para legislar sobre cuestiones tributarias. La tradición impositiva, al igual que una tendencia mundial hacia la

descentralización del gasto público, recomienda la preservación de la autonomía fiscal subnacional.

Aunque la autonomía subnacional sea un atributo deseable, no debe estar por encima del interés público. Es decir, la facultad para fijar impuestos de las unidades subnacionales no debe ocasionar distorsiones en la asignación de los recursos o en la distribución geográfica de los flujos comerciales y financieros. En particular, se deben evitar las políticas tipo “beg thy neighbor”, que han sido fuente de conflicto en la federación, lo que significa que algún nivel de armonía entre los impuestos subnacionales es necesario. Por consiguiente, el proceso de reforma tributaria deberá considerar una difícil cuestión que consiste en encontrar un equilibrio adecuado entre la autonomía subnacional y la necesidad de una coordinación, tanto horizontal como vertical, de las prácticas impositivas.

Cada vez que se reinician las discusiones sobre la reforma, la distribución de la recaudación entre los tres niveles de gobierno y entre las unidades de cada nivel surge como el punto más prominente. Ésta es una cuestión difícil, de naturaleza conflictiva, que debe atravesar un meticuloso análisis y no puede ser resuelta sin largas y difíciles negociaciones. A pesar de su importancia, dadas las actuales condiciones en Brasil, es menos urgente que la necesidad de corregir las distorsiones que el sistema tributario impone al sistema productivo. Es conveniente, por lo tanto, mantener el tema fuera de la agenda hasta que se complete la parte de la reforma cuyo objetivo es remover los obstáculos para el crecimiento económico.<sup>51</sup>

De todos modos, cualquier reforma impositiva implica cambios en la distribución de la recaudación impositiva entre las unidades gubernamentales, al igual que en la distribución de la carga tributaria entre los contribuyentes. Si se asume que la reforma intenta mantener constante la carga impositiva total – un objetivo establecido del proceso en curso – habrá, en el corto plazo, ganadores y perdedores. En el largo plazo, los beneficios provenientes de la reforma pueden llevar a una situación en la cual todos sean ganadores. Sin embargo, no hay garantía de que ese hecho ocurra. Las probabilidades indican, por el contrario, que aún en el largo plazo y a pesar de la ganancia global, algunos van a perder.

Este hecho impone dos condiciones adicionales para la realización de la reforma. En primer lugar, cada vez que se prevén grandes cambios en la distribución de la carga impositiva o de la recaudación, es necesario que haya un período de transición de un régimen impositivo a otro, a fin de suavizar los cambios en los precios relativos y las dimensiones presupuestarias. En segundo lugar, la concepción de un nuevo sistema tributario debe considerar que cada unidad de la federación se opondrá a los cambios que impliquen pérdidas en la recaudación. Si estas pérdidas fueran importantes, el proyecto deberán anticipar los medios – incremento de la propia recaudación o de las transferencias intergubernamentales – para compensar las pérdidas.

De aquí se desprende que una medida clave para el éxito de la reforma tributaria brasileña sea garantizar un intenso esfuerzo de negociación política con normas de transición y mecanismos de compensación concebidos previamente en el caso de que hubiera grandes variaciones no intencionales en la recaudación disponible para cada unidad gubernamental. Algunas de las principales mejoras impositivas – adopción del principio de destino para el tratamiento de los

<sup>51</sup> Esto no es, por supuesto, un impedimento para el inmediato comienzo del trabajo técnico que servirá como base para futuras negociaciones y decisiones.

flujos comerciales interestaduais, por ejemplo – tienen el efecto colateral de reducir severamente la recaudación disponible para algunas unidades. Si no se lo compensa y/o mitiga de alguna manera, el efecto colateral provocará una fuerte resistencia a la implementación de la medida.

En resumen, el proceso de reforma tributaria en curso no ha ido muy lejos después de siete años de discusiones. Una amplia reforma tributaria es todavía un objetivo remoto; pero se han logrado algunos resultados limitados tales como los relacionados con el ICMS y el PIS/PASEP. Esta circunstancia refuerza el juicio, implícito a lo largo de todo este trabajo, de que se debe considerar a la reforma tributaria brasileña como un largo proceso en el cual un modelo de sistema tributario ideal es aplicado por etapas, a medida que lo permitan las condiciones económicas y políticas, y no como un evento único.

Si este juicio es correcto, la coherencia de la reforma tributaria requeriría que el gobierno asignara a un grupo ejecutivo, con atribuciones técnicas y políticas, la responsabilidad de concebir un modelo ideal de sistema impositivo y de conducir el proceso de reforma tributaria. Después de cada ronda de procedimientos legislativos, el grupo debería ajustar el modelo, teniendo en cuenta los cambios introducidos por el Congreso, a fin de mantener la coherencia del sistema impositivo.

La Sección 4 anterior no proporciona un modelo de sistema impositivo completo, pero contiene un inventario razonable, aunque no exhaustivo, de características impositivas que necesitan ser reformadas así como varias propuestas en esa dirección.



## Lista de Abreviaturas

ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas

CEE – Comunidad Económica Europea

CIDE – Contribución para la intervención en el campo económico (sobre la importación y comercialización del petróleo y sus derivados, el gas natural y sus derivados y el alcohol etílico combustible)

COFINS – Contribución para el financiamiento de la seguridad social

CPMF – Contribución temporaria sobre los débitos bancarios

CSLL – Contribución sobre las utilidades netas

CVA – Contribución sobre el valor agregado

FEF – Fondo de Estabilización Fiscal

FGTS – Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio

FINSOCIAL – Fondo de Inversión Social

FPE – Fondo de Participación de los Estados

FPM – Fondo de Participación de los Municipios

FSE – Fondo Social de Emergencia

ICM – Impuesto a la circulación de mercaderías

ICMS – Impuesto a la circulación de mercaderías y a los servicios de comunicación y transporte interestadales e intermunicipales

IE – Impuesto a las exportaciones

IGF – Impuesto a las grandes fortunas

II – Impuesto a las importaciones

IOF – Impuesto a las operaciones financieras

IPI – Impuesto a los productos industrializados

IPTU – Impuesto predial y territorial urbano

IPVA – Impuesto a la propiedad de vehículos automotores

IR – Impuesto a las ganancias

ISS – Impuesto sobre los servicios de cualquier naturaleza

ITBI – Impuesto a las transferencias comerciales de bienes inmuebles

ITCMD – Impuesto a las donaciones y sucesiones

ITR – Impuesto territorial rural

IUCL – Impuesto único a los combustibles y lubricantes

IUEE – Impuesto único a la energía eléctrica

IUM – Impuesto único a los minerales

IVA – Impuesto al valor agregado

IVAC – Impuesto al valor agregado compensatorio

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

PASEP – Programa de Asistencia Social a los Empleados Públicos

PBI – Producto Bruto Interno

PEC – Propuesta de enmienda constitucional

PIN – Programa para la Integración Nacional

PIS – Programa para la Integración Social

PROTERRA – Programa de Redistribución de la Tierra y de Estímulo a la Agricultura en el Norte y el Noreste

RST– Impuesto a las ventas minoristas

UE – Unión Europea

## Bibliografía

ABRASF (1998). “O Financiamento dos Municípios Brasileiros”, noviembre.

Afonso, J. R.; F. Rezende; y R. Varsano (1998). “Reforma Tributária no Plano Constitucional: uma Proposta para Debate.” Texto para Discussão, No. 606, Brasília: IPEA, noviembre.

Afonso, J. R., et al. (1998). “Tributação no Brasil: Características Marcantes e Diretrizes para a Reforma.” *Revista do BNDES*, 9, Río de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, junio, pp. 25–50.

Albuquerque, P. H. (2001), “Os Impactos Econômicos da CPMF: Teoria e Evidências”, *Trabalhos para Discussão No 21*, Brasília: Banco Central do Brasil, junio.

Comisión de las Comunidades Europeas (1996). “A Common System of VAT: A Programme for the Single Market”. Bruselas.

Ebrill, L. et alii (eds.) (2001). *The Modern VAT*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Fundação Getúlio Vargas, Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda (1967). *A Reforma do Ministério da Fazenda e Sua Metodologia - Relatório Final*. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Lezan, E., y Varsano, R. (1981). “O Sistema Tributário Brasileiro.” Mimeo.

McLure, C.E. (2000). “Implementing Subnational Value Added Taxes on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT).” *International Tax and Public Finance*, 7 (6), pp. 723-740, diciembre.

Mora, M., y Varsano, R. (2001). “Fiscal decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts from the nineties”. Texto para Discussão nº 854, Río de Janeiro: IPEA, diciembre.

Oficina Internacional de Documentación Fiscal (1963). *The Report of the Fiscal and Financial Committee and the Report of the Sub-Groups A, B and C*. Amsterdam: Oficina Internacional de Documentación Fiscal.

Poddar, Satya (1999). “Considerations in the Design of a VAT at the State Level in India”. Trabajo preparado para el VAT Seminar for Senior Officials from the Center and the States, julio.

Prado, S. y Cavalcanti, C.E.G. (2000). *A Guerra Fiscal no Brasil*. San Pablo: Fundap: Fapesp; Brasília: IPEA.

Santana, I.C. et al. (2002), “Carga Tributária no Brasil – 2001”, *Estudo Tributário No 6*, Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, Coordenação Geral de Política Tributária, junio de 2002.

Silva, M.A. da (2001). “Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o Caso do Setor Automotivo.” Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, disertación magistral.

Varsano, R. (2003), “O Financiamento do Regime Geral da Previdência Social no Contexto do processo de reforma tributária em Curso.” Mimeo.

\_\_\_\_\_ (2002), “Sistema Tributário Para o Desenvolvimento”, en Castro, A. C. (org.) *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro – I*, Río de Janeiro: Mauad: BNDES, pp.231-250

\_\_\_\_\_ (2000). “Subnational Taxation and the Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”. En S. J. Burki et al. (eds.) *Decentralization and Accountability of the Public Sector. Proceedings of the Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: Banco Mundial, pp. 339-356.

\_\_\_\_\_ (1997). “A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde.” *Planejamento e Políticas Públicas*, No. 15, Brasília: IPEA, julio, pp. 3–18.

\_\_\_\_\_ (1995). “A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS Atual versus ICMS Partilhado.” Texto para Discussão, No. 382. Río de Janeiro: IPEA, septiembre.

\_\_\_\_\_ (1979). “Os Ajustamentos de Fronteira do ICM, o Comércio Interestadual e Internacional e a Autonomia Fiscal dos Estados.” *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 9(2), agosto.

Varsano, R. et al. (2001), “Substituindo o PIS e a COFINS — e por que não a CPMF? — por uma Contribuição Não-Cumulativa”, Texto para Discussão n° 832, Río de Janeiro: IPEA, octubre de 2001.

\_\_\_\_\_ (1998). “Uma Análise da Carga Tributária do Brasil”, Texto para Discussão n° 583, Río de Janeiro: IPEA, agosto.