

ARMONIZACIÓN FISCAL EN EL MERCOSUR: ASPECTOS TRIBUTARIOS E INCENTIVOS



Es una publicación editada por el
CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

Presidente de la Nación
Dr. Néstor Kirchner

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Dr. Rafael Bielsa

Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales
Emb. Alfredo Chiaradia

Director a/c
Daniel Berrettoni

Coordinador
Carlos Galperín

Economistas
Tomás Castagnino
Martín Cicowiez
Carlos D'Elía
Verónica Fossati
Carlos Gaspar
Fernando Pioli
Marcelo Saavedra
Hernán Sarmiento

Asistentes de Investigación
Santiago García
Martín Maignon
Mariángeles Polonsky

Asistente Administrativa
Ana Laura Zamorano

Diseño y Comunicación
María Jimena Riverós

CEI

CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

Esmeralda 1212 - 2° Piso Of. 201(C1007ABR)
Teléfonos: (+5411) 4819-7482 • Fax (+5411) 4819-7484
Sitio web: www.cei.gov.ar / E-mail: cei@mrecic.gov.ar

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO
SECRETARÍA DE COMERCIO Y RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

El presente trabajo fue elaborado por Marcelo Saavedra y Jorge Carrera. Martín Cicowiez ha sido co-autor de la Sección IV. Los autores agradecen a Hernán Sarmiento por el aporte de datos e información, y las ideas y comentarios brindados por Daniel Berrettoni, Federico Grillo, Celina Pena y Miguel Scagliotti. Las opiniones vertidas en este trabajo, así como los errores y omisiones que pudieran existir, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la Cancillería Argentina.

Indice

Resumen Ejecutivo	5
Executive Summary	9
I - Introducción	11
II - Análisis de la interdependencia fiscal	13
II.1 - Origen de la interdependencia fiscal	13
Variables Fiscales Internas	13
Variables Externas	14
III - Integración y Política Fiscal	17
III.1 - Efectos tributarios de la apertura comercial y la liberación financiera	17
III.2 - Estructuras nacionales federales e integración regional	18
III.3 - Inversión Extranjera Directa: Competencia tributaria e Incentivos fiscales	19
Incentivos en los procesos de integración	22
III.4 - Integración económica regional y política tributaria	23
Distorsiones de origen tributario en la integración	23
IV - Política Fiscal Regional: Cooperación o competencia	25
IV.1 - Cooperación vs. Competencia: Fundamentos	25
IV.2 - Cooperación vs competencia: Un análisis desde la teoría de los juegos	26
Características del modelo	27
Juego sin repetición	28
Juego repetido	29
Efectos de los cambios en los supuestos	30
Aplicación al Mercosur	30
IV.3 - Cooperación vs. Competencia: Aplicación al Mercosur de simulaciones en un Modelo de Equilibrio General Computado	31
Cambios en la tasa de imposición al capital	31
Cambios en la tasa de retorno esperada del capital instalado	32
Conceptos destacados	32
V - Experiencia de la Unión Europea	34
VI - Descripción y compatibilidad de las estructuras tributarias de los países del Mercosur	37
VI.1 - Impuestos al consumo	37
VI.2 - Impuestos a la Renta	38
VI.3 - Seguridad Social	39
VI.4 - Tratados tributarios	40
VI.5 - Administraciones tributarias	41
VI.6 - Otros	41
VII - Incentivos fiscales en el Mercosur	43
VII.1 - Incentivos a la exportación	43
VII.2 - Incentivos a la inversión y/o la producción	44
VII.3 - Incentivos a la investigación y desarrollo (I&D)	47
VIII - Alternativas y factibilidad de armonización fiscal en el Mercosur	48
VIII.1 - Avances realizados en el Mercosur	48
VIII.2 - Lineamientos para una propuesta de armonización fiscal	49
IX - Conclusiones	51

X - Anexo I: Un modelo de interdependencia macroeconómica	53
X.1 - Estructura del modelo	53
X.2 - Consistencia contable del modelo	58
X.3 - Calibración	58
Referencias Bibliográficas	60

ARMONIZACIÓN FISCAL EN EL MERCOSUR: ASPECTOS TRIBUTARIOS E INCENTIVOS

RESUMEN EJECUTIVO

En un proceso de integración, la calidad de acuerdo que se alcance depende de la afinidad observada en las estrategias y políticas nacionales. En la medida en que éstas sean compatibles, el acuerdo será exitoso. Así, se justifica la armonización de políticas en acuerdos de integración regional. Dentro de todo el espectro de políticas públicas, la fiscal es central y configura un poderoso elemento que, si no es manejado correctamente, puede generar serios problemas en el desarrollo de los acuerdos de integración regional.

En el ámbito de la interdependencia fiscal existe influencia tanto de variables internas como de variables externas. En la faz interna, el nivel y la distribución del gasto de un país influyen significativamente en el socio, del mismo modo que lo hacen los impuestos. La simetría observada, en lo que se refiere a erogaciones y tributos, se manifiesta por ejemplo en que el subsidio a una empresa puede ser dado en forma directa (gasto) o reduciéndole sus costos (exención impositiva). Aunque ambas aristas del ámbito fiscal tienen los mismos efectos, la reducción de impuestos no parece ser tan castigada por la academia como si lo son los subsidios directos. El caso más cercano (en términos geográficos y temporales) son los beneficios impositivos conferidos por Estados de Brasil que significaron relocalizaciones de inversiones desde la Argentina.

En lo referido a las variables externas, si bien los flujos de capitales no son en forma pura parte de la política fiscal, son su contracara, en gran medida. Frente a la existencia estructural de déficit fiscales (en los cuales las erogaciones y los tributos son determinantes primarios) o déficit de cuenta corriente (la política tributaria es un elemento central de la competitividad), la economía se vuelve altamente dependiente del ahorro externo.

En este trabajo el foco se aplica sobre las variables internas y se evalúan los efectos tanto desde la faz teórica como desde la empírica.

En procesos de integración regional que presentan como objetivo final la conformación de mercados únicos se potencian los impactos derivados de diferencias en las estructuras tributarias. La evaluación de la necesidad de armonizar o no las estructuras tributarias en el Mercosur no se genera sólo en los efectos propios de la integración regional, sino también en los profundos cambios que experimentó la economía mundial en términos de configurarse un proceso de apertura comercial y financiera que cambia las relaciones económicas globales. Los problemas más significativos se originan en: movilidad de los factores, dificultad para determinar y recaudar impuestos fuera de la jurisdicción del país y el aumento de la complejidad del proceso de administración tributaria.

La cuestión tributaria en procesos de integración regional se asemejaría a la situación que se daría en el sistema tributario de un estado nacional federal, donde los niveles subfederales conservan autonomía en la determinación de los impuestos. En ese sentido no hay una definición absoluta en torno al nivel óptimo de coordinación que debe existir, fundamentalmente por la necesidad de conservar una relación entre ingresos y gastos. Al mismo tiempo, en el caso del Mercosur existe una profundización de los problemas tradicionales que se dan en los procesos de integración en virtud de que la Argentina y Brasil son países federales, lo que configura un doble nivel de potencial conflicto.

La utilización de incentivos fiscales a la inversión o la exportación es una opción que desde el punto de vista nacional es racional cuando existen problemas de desempleo. Sin embargo, cuando se la evalúa desde la óptica del bloque, genera resultados ambiguos, que pueden tornarse positivos o negativos de acuerdo a la forma en que se estructuran. La hipótesis planteada en el trabajo es que cuando se aplican en forma no coordinada se generan esquemas de competencia que pueden deteriorar la estabilidad fiscal sin lograr su cometido de atraer más inversiones.

Esta conclusión es refrendada cuando se la evalúa tanto desde el punto de vista teórico (utilizando desarrollos de la Teoría de los Juegos) como del empírico (utilizando un modelo macroeconómico de equilibrio general). La conclusión en cualquiera de los casos no cambia: el equilibrio paretiano¹ se alcanza sólo cuando existe coordinación en las políticas de incentivos.

Demostrada la pertinencia de la coordinación fiscal en los procesos de integración, es necesario repasar la experiencia internacional, y en ese sentido la Unión Europea es la referencia ineludible. Alcanzar niveles de mayor coordinación fiscal fue un objetivo desde los comienzos del proceso de integración. Sin embargo, los avances no se dieron del mismo modo en que se observó la consolidación de un área económica única. Los motivos que generaron un avance lento en la materia deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar la factibilidad de armonizar impuestos en el Mercosur. La institucionalidad para la toma de decisiones (la unanimidad dificulta la negociación) y la falta de perspectiva global para superar los inconvenientes económicos (una exacerbada defensa del interés nacional) son factores que se deben considerar si se quiere avanzar en el Mercosur.

En el trabajo el análisis de la interdependencia fiscal se concentra en el lado de los tributos y sólo se realiza algún tipo de referencia a la cuestión de las erogaciones cuando se trabaja sobre los incentivos.

Cuando se repasa la compatibilidad de las estructuras tributarias en el Mercosur, se encuentra que en la superficie son estructuras compatibles que cuando se las observa con mayor profundidad comienzan a manifestar diferencias.

En materia de impuestos al consumo, se puede destacar que los cuatro países tienen impuestos al valor agregado o equivalentes, aunque existen diferencias en dos aspectos: aparición en diferentes niveles de gobierno (Brasil es estadual y municipal); impuestos multietápico acumulables en la Argentina (ingresos brutos) y Brasil (CPMF); y presencia de impuestos selectivos que pueden ser potencial fuente de conflicto.

En impuestos a la renta se observan compatibilidades en que los cuatro países aplican impuesto a la renta de personas jurídicas y existe homogeneidad en las alícuotas. En tanto que se observan diferencias significativas en tres aspectos: impuesto a la renta de personas físicas sólo en la Argentina y Brasil; criterio de renta mundial en la Argentina y Brasil y criterio de fuente en Paraguay y Uruguay; y alícuota proporcional en la Argentina, Paraguay y Uruguay y levemente progresiva en Brasil.

En seguridad social, se da la coincidencia de que los cuatro países tienen problemas para el financiamiento de los pasivos actuales y futuros. Las diferencias aparecen en que la Argentina y Uruguay tienen un sistema mixto de jubilación, Brasil totalmente estatal y Paraguay estatal con una reforma en marcha hacia un sistema mixto.

En las otras cuestiones se debe citar la escasa vinculación existente entre los países. Así, hay tratados tributarios sólo entre la Argentina y Brasil y la vinculación entre las administraciones tributarias es limitada. Finalmente se destaca que en la Argentina y Brasil existen impuestos a las transacciones financieras, y en el caso argentino retenciones a las exportaciones. Una potencial eliminación de estos impuestos generaría efectos «negativos» sobre la competitividad relativa de los países más chicos del bloque.

En materia de incentivos a la exportación, aun cuando es escasa la presencia en los cuatro países, fundamentalmente por las normas existentes en la Organización Mundial de Comercio, se pueden destacar dos problemas. Por un lado, las Zonas francas en la Argentina y Brasil (Tierra del Fuego y Manaos) pueden ingresar productos a los mercados de ambos países sin pagar Arancel Externo Común (AEC), hasta 2013, situación que no existe para Uruguay y Paraguay. Por otro, problemas en la devolución de impuestos, principalmente para los acumulativos.

En lo referido a incentivos a la producción y/o inversión, se observa una reducción en los montos, aunque se aprecia la subsistencia de gastos tributarios regionales y sectoriales en la Argentina y

¹ Equilibrio en el cual ninguno de los países puede mejorar sin que el otro empeore.

principalmente en Brasil, a la vez que el carácter federal de ambos países permite que provincias o estados tengan sus propios esquemas de incentivos difíciles de modificar.

Considerando los escasos avances observados en cuestión de armonización fiscal en el Mercosur y la pertinencia de evaluar un proceso de este tipo en el

bloque sudamericano, en este trabajo se presentan lineamientos para la armonización, a fin de aportar elementos concretos al proceso de discusión en la materia. Esta propuesta, de carácter eminentemente gradual y centrada en la compatibilización antes que en la uniformación, pretende ser una alternativa razonable que, evitando excesos de ambición, permita la concreción de un paso significativo para el Mercosur.

FISCAL HARMONIZATION IN MERCOSUR: TAX ASPECTS AND INCENTIVES

EXECUTIVE SUMMARY

In an integration process, the quality of the agreement reached depends on the affinity observed in the domestic strategies and policies. Insofar as they are compatible, the agreement will be successful. Therefore, the harmonization of policies in regional integration agreements is justified. Within the broad spectrum of public policies, fiscal policy is essential and is a powerful element that, if not properly managed, may cause serious problems in the development of regional integration agreements.

In a framework of fiscal interdependence, both domestic and external variables have an influence. Internally, the level and distribution of a country's spending have significant influence on the partner, in the same way as taxes do. The symmetry observed with respect to expenditure and taxes is shown, for instance, by the fact that a subsidy to an enterprise may be granted directly (expense) or by reducing its costs (tax exemption). Although both sides of the fiscal sphere have the same effect, tax reduction does not seem to be so frowned upon by academic circles as direct subsidies. The closest case (in geographical and temporal terms) is that of the fiscal benefits granted by Brazil, which meant the relocation of investments from Argentina.

As regards external variables, although capital flows are not exclusively a part of fiscal policy, to a great extent, they are the other face of it. When faced with the structural existence of fiscal deficits (in which expenditures and taxes are primary determinants) or current account deficits (tax policy being a central element of competitiveness), the economy becomes highly dependent on external saving.

This study focuses on domestic variables and their effects are evaluated both from a theoretical as well as empirical perspective.

In processes of regional integration whose ultimate

goal is the establishment of single markets, the impact of differences in tax structures is strengthened. The need to harmonize Mercosur tax structures does not only arise out of the effects inherent to regional integration, but also from the deep changes experienced by the world economy as a result of the development of a process of commercial and financial opening which changes global economic relations. The most significant problems originate in: factor mobility, difficulties in determining and collecting taxes outside a country's jurisdiction and the increased complexity of the tax administration process.

The taxation issue in regional integration processes is similar to the situation that would take place in the tax system of a federal national State where subfederal levels preserve their autonomy in tax determination. In this regard, there is no absolute definition as to which is the best coordination level required, mainly due to the need to preserve a relation between income and expenditure. At the same time, in the case of Mercosur there is a deepening of traditional problems occurring in integration processes, since Argentina and Brazil are federal countries, which presents two levels of potential conflict.

The use of fiscal incentives for investment or exports is an alternative that is reasonable from a national point of view when there are unemployment problems. Nevertheless, when considered from a bloc perspective, its results are ambiguous, and may turn positive or negative according to the way they are structured. The assumption on which the study is based is that, when applied in an uncoordinated way, competitiveness schemes develop which may impair fiscal stability without fulfilling their goal of attracting more investments.

This conclusion is borne out when considered from a theoretical point of view (using Game Theory developments) as well as from an empirical perspective (using a macroeconomic general equilibrium model).

The conclusion does not change in any case: the paretian¹ balance is reached only when incentive policies are coordinated.

Since the importance of fiscal coordination in integration process has been highlighted, the international experience must be reviewed and, in this regard, the European Union is an unavoidable reference. Reaching higher fiscal coordination levels was an objective from the very beginning of the integration process. Nevertheless, progress was not made in the same way as observed in the consolidation of a single economic area. The reasons for the slow progress in the field must be taken into account when assessing the feasibility of harmonizing taxes in Mercosur. Institutionalism for decision-making (unanimity hinders negotiation) and the lack of a global perspective to overcome economic problems (an exacerbated defence of domestic interest) are factors which must be considered if the wish is to make Mercosur progress.

In this study, the analysis of fiscal interdependence focuses on taxes, and the expenditure issue is only referred to when dealing with incentives.

When revising the compatibility of Mercosur tax structures, it is found that on the surface they are compatible structures, but when observed at a deeper level differences begin to appear.

With regard to taxes on consumption, it may be pointed out that all four countries have value added taxes or their equivalent. However, three main differences emerge: these taxes exist at different government levels (state and municipal in Brazil); multistage accrual taxes in Argentina (gross income) and Brazil (CPMF) and selective taxes which may be a potential cause of conflict.

With regard to income tax, there are compatibilities, such as the fact that all four countries apply income tax to legal persons, and that there is rate consistency. However, there are important differences in three aspects: income tax for natural persons only in Argentina and Brazil; worldwide income principle in Argentina and Brazil and principle of source in Paraguay

and Uruguay; proportional rate in Argentina, Paraguay and Uruguay and a slightly progressive rate in Brazil.

In social security, the four countries coincide in that they have problems to finance current and future liabilities. The differences are that Argentina and Uruguay have a mixed retirement system, Brazil a fully state-based system and Paraguay a state-based system although progressing towards the implementation of a mixed system.

Among other issues, there are insufficient links between the countries. There are tax treaties only between Argentina and Brazil and the links between the tax administrations are limited. Finally, it should be noted that Argentina and Brazil apply taxes on financial transactions, and Argentina applies export taxes as well. A potential elimination of these taxes would cause “negative” effects on the competitiveness of the bloc’s smaller countries.

As regards export incentives, although scarce in the four countries, mainly due to the World Trade Organization rules in force, two problems can be pointed out. On the one hand, the Argentine and Brazilian Duty Free Zones (Tierra del Fuego and Manaus) may enter products into the markets of both countries without paying CET until 2013, which is not the case with Uruguay and Paraguay. On the other hand, there are problems in tax refunds, mainly for accrual taxes.

As to production and/or investment incentives, a reduction in amounts is noted, although the survival of regional and sectorial tax expenses is seen in Argentina and mainly in Brazil, with the federal systems of Argentina and Brazil allowing the provinces or states to have their own incentive systems, which are not easy to modify.

Considering the little progress seen in Mercosur tax harmonization and the importance of assessing such a process in the South American bloc, this study proposes specific elements to contribute to discussions on the matter. This proposal, which is essentially a gradual one and focuses on harmonization rather than in uniformity, seeks to be a reasonable alternative to enable, without excessive ambition, the materialization of a significant step in Mercosur.

¹ A balance in which no country may improve without another getting worse.

ARMONIZACIÓN FISCAL EN EL MERCOSUR: ASPECTOS TRIBUTARIOS E INCENTIVOS

I - INTRODUCCIÓN

El Mercosur en el año 2005, se encuentra atravesando un período de reorganización tendiente a consolidar el proceso que se encuentra aletargado desde finales de la década del noventa. En ese sentido, el perfeccionamiento del mercado único, el mejoramiento institucional y la evaluación de potenciales políticas comunes son las cuestiones internas que se han considerado centrales para negociar en el período 2004-2006. En este esquema se inscribe la evaluación de la necesidad y factibilidad de emprender tareas de armonización fiscal.

En un proceso de integración, el tipo de acuerdo que se alcance depende de la afinidad de las estrategias y políticas nacionales. En la medida que éstas sean compatibles, el acuerdo será exitoso o no; esto es lo que justifica la armonización de políticas en acuerdos de integración regional. Aún en estadios inferiores de la integración -zonas de libre comercio- se plantea la necesidad de eliminar aquellas políticas públicas que generan distorsiones en la competencia, como ser aspectos tributarios e incentivos a la producción o inversión (García Pelufo, 2003).

La política fiscal es parte central de las políticas públicas y como tal es un poderoso elemento que, si no es manejado correctamente, puede generar serios problemas en los procesos de integración. Tanto del lado de los ingresos como del endeudamiento, decisiones de política nacionales pueden derivar en efectos sobre el país socio, generalmente vinculados con mayores grados de volatilidad macroeconómica, y con consecuencias en términos de asignación de recursos e inversión en los aspectos microeconómicos. Así, es necesario que se evalúe la factibilidad de armonizar variables fiscales en procesos de integración avanzados.

Uno de los principales déficits que ha mostrado el Mercosur es el escaso nivel de institucionalización. Esta carencia se origina tanto en la falta de mecanismos

automáticos de internalización nacional de normas comunes¹, como en la ausencia de instituciones o reglas que permitan ajustar el funcionamiento del bloque. Dentro de este último aspecto, creemos que la armonización fiscal, en sentido amplio, es fundamental para el crecimiento del Mercosur.

Debido a que la cuestión fiscal es una figura con varias caras interactuantes, creemos que el esfuerzo armonizador debe abarcar tanto la esfera de los recursos como la del gasto, y una tercera faceta como es el endeudamiento.

Si la cooperación quedara limitada exclusivamente al ámbito tributario, persistirían amplios canales por los cuales transitaría la interdependencia entre los países miembros del emprendimiento regional. La existencia de desalineamientos significativos en el tipo y magnitud del gasto público, no sólo redundará en los efectos propios del gasto sobre la asignación de recursos y las decisiones de consumo, ahorro e inversión, de características microeconómicas, sino que también existirán impactos a nivel macroeconómico a través del déficit y el endeudamiento.

Lo fiscal es sólo una parte del universo de cooperación que se debe propender en procesos de integración pero, sin embargo, es fundamental por las interacciones que presenta con el resto de las esferas que lo componen. En gran medida el «humor» de los procesos de integración depende de los efectos que depara la interdependencia de origen económico. A riesgo de caer en una postura economicista, se puede aseverar que los asuntos económicos son centrales. Las cuestiones culturales, tecnológicas o aún productivas, manifiestan sus efectos en el largo plazo; en contrario una devaluación o una crisis de deuda se representa rápidamente como un problema hacia el socio. Un crecimiento armónico en el bloque, en cambio, posibilita una mejor percepción acerca de las ventajas del proceso integrador.

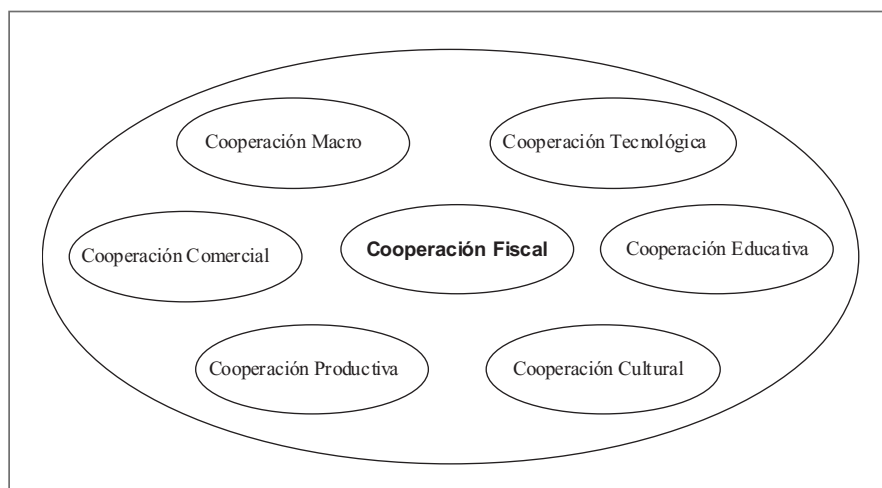
¹ Dentro de los Objetivos 2004-2006 se contempla este punto y en el año 2004 se ha avanzado en forma significativa.

La dimensión de la política fiscal genera la imposibilidad de abarcar la totalidad del esfuerzo armonizador en un solo trabajo. Este artículo se concentra en la cuestión tributaria con un enfoque que excede la evaluación exclusiva de los efectos de la política impositiva. Así, se deriva el análisis hacia inserciones de las cuestiones del gasto público en materia de las políticas de incentivos y tangencialmente a restricciones en los flujos de capitales.

En la segunda sección del trabajo se repasa la interdependencia de origen fiscal tanto en sus causas

como en sus consecuencias. En la tercera, se evalúan los efectos de la política fiscal en un marco de integración regional. La cuarta sección del trabajo remite a la evaluación de la disyuntiva entre cooperación o competencia fiscal. La quinta repasa la experiencia de la Unión Europea. En la sexta se analizan las estructuras tributarias regionales y su compatibilidad, con especial referencia a las políticas de incentivos. La séptima se centra en la evaluación de los incentivos fiscales. La octava presenta las alternativas y la posible propuesta de armonización fiscal tributaria en el Mercosur. En la última se presentan las conclusiones del trabajo.

Figura I: Cooperación Regional



II - ANÁLISIS DE LA INTERDEPENDENCIA FISCAL

II.1 - ORIGEN DE LA INTERDEPENDENCIA FISCAL

La idea de este apartado es caracterizar los efectos que se transmiten de una economía hacia la otra, sea a partir de los ciclos de las economías originados en desequilibrios fiscales, sea en decisiones de política fiscal dirigidas a generar inversión y producción en el mercado nacional.

La evidencia empírica muestra que las economías del Mercosur han manifestado -a partir del comienzo del proceso integrador- un creciente efecto de interdependencia que se hace ostensible en el incremento de la correlación observada en las variables nacionales. Esto se aprecia tanto para el comportamiento del PBI, como de las exportaciones, las importaciones o el flujo de capitales (CEI, 2003). En el citado trabajo se calculó, a través de un modelo de equilibrio general computado, la magnitud de los efectos de políticas o cambios en las variables económicas de un país sobre el resto de los países del Mercosur, comprobándose que la interdependencia es significativa y creciente.

En lo referido al ámbito de la armonización fiscal existe influencia tanto de variables internas como de variables externas.

VARIABLES FISCALES INTERNAS

En la faz interna, el nivel y la distribución del gasto de un país influyen significativamente en el socio, del mismo modo que lo hacen los impuestos. La simetría observada, en lo que se refiere a erogaciones y tributos, se manifiesta por ejemplo en que el subsidio a una empresa puede ser dado en forma directa (gasto) o reduciéndole sus costos (exención impositiva). Aunque ambas aristas del ámbito fiscal tienen los mismos efectos, la reducción de impuestos no parece ser tan castigada por la academia como sí lo son los subsidios directos. El caso más cercano (en términos geográficos y temporales) son los beneficios impositivos conferidos por Estados de Brasil que significaron relocalizaciones

de inversiones desde la Argentina (Rozemberg, 2004).

Las diferencias que dan origen a efectos tributarios intrabloque se pueden deber tanto a diferencias en la alícuota como en la composición de la base de los impuestos. A los efectos de homogeneizar, resultan más significativas las diferencias en las bases, en función de que la ausencia de una actividad o producto en una base tributaria tendrá mayor fuerza a la hora de elegir la radicación de la empresa, ya que la ausencia en la base implica no pagar el impuesto, generando los incentivos para alcanzar mayores niveles de producción sin que esto signifique mayores erogaciones por impuestos.

El componente microeconómico de la interdependencia fiscal es sencillo. Dado un inversor que pretende entrar al bloque y puede elegir entre el país A y el país B, suponiendo un funcionamiento perfecto del mercado único y ante iguales tasas de retorno antes de impuestos, decidirá radicar su inversión en aquel país donde paga menos impuestos (o donde reciba mayores incentivos).

Al mismo tiempo, ciertas características de la estructura tributaria (presencia de impuestos en cascada) reducen la competitividad no-precio de la economía al encarecer las exportaciones. Para los impuestos multietápicas acumulativos es muy difícil elaborar esquemas de devolución porque, al no poder determinar con claridad el contenido del impuesto, es incompatible con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Así, no se pueden descargar los impuestos abonados en etapas anteriores generándose un sesgo pro-importador para los bienes finales (evitan el pago de impuestos en etapas anteriores).

Una situación paradójica se da cuando el país que presenta impuestos en cascada en su estructura decide cambiar hacia un esquema con menor sesgo antiexportador. En esas circunstancias los socios percibirán que dicha adaptación (perfectamente «legal» y en busca de la eficiencia) deteriora su competitividad relativa; el ejemplo más cercano es la reforma tributaria de 2004 en Brasil.

En consecuencia, las variables fiscales internas, sea

que se utilizan para atraer inversiones, sea que se busca la competitividad de la economía, son un poderoso elemento de interdependencia que debe ser objetivo de cooperación intrabloque.

Variables Externas

Si bien los flujos de capitales no son en forma pura parte de la política fiscal, en gran medida son su contracara. Frente a la existencia estructural de déficit fiscales (en los cuales las erogaciones y los tributos son determinantes primarios) o déficit de cuenta corriente (la política tributaria es un elemento central de la competitividad), la economía se vuelve altamente dependiente del ahorro externo.

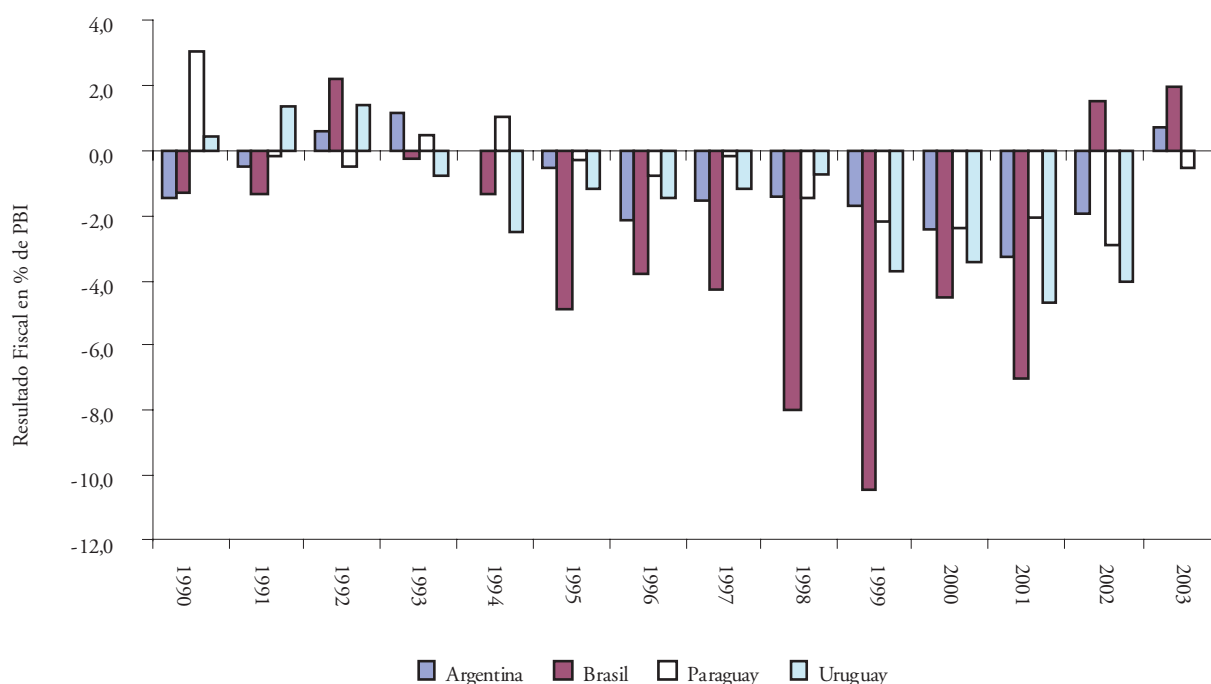
El siguiente gráfico (gráfico I), representa la situación fiscal de los países del Mercosur. Se observa claramente que en la segunda mitad de la década del noventa se encuentran significativos déficit fiscales que sólo pueden explicarse por cuestiones estructurales, ya que la segunda

mitad de la década pasada se caracterizó por el fuerte crecimiento de las economías del bloque.

Los años noventa (gráfico II), muestran que en los períodos en que no existe recesión para los países del Mercosur se observan importantes déficit de cuenta corriente que necesariamente deben ser cubiertos por ingresos de capitales. También se aprecia a simple vista la coincidencia que existe, de modo que, entre 1994 y 2004 se observan déficit de cuenta corriente para los cuatro países del bloque.

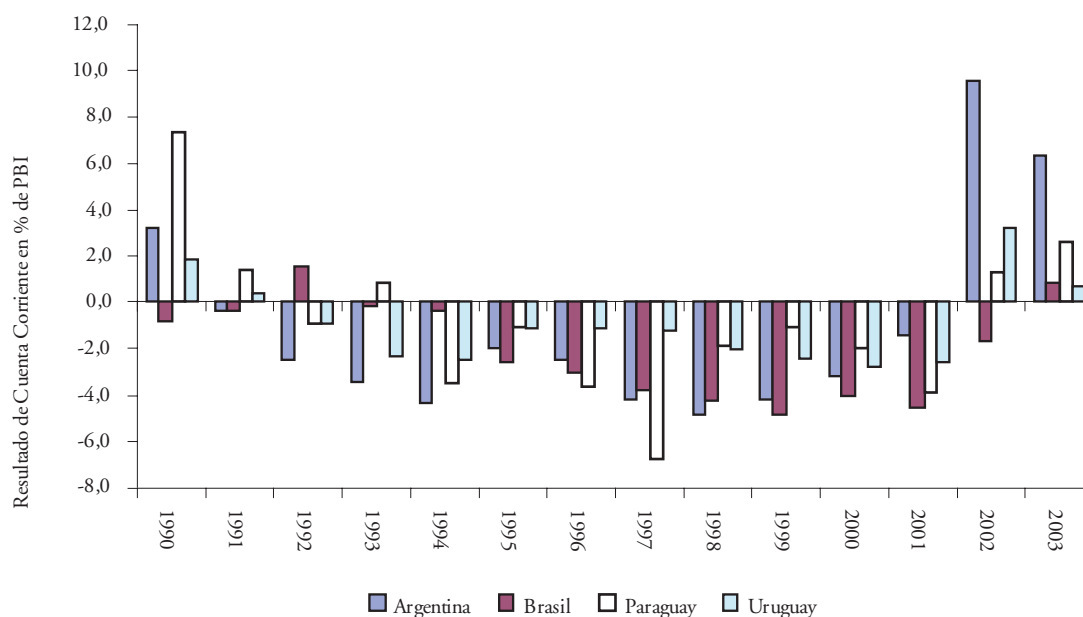
Dada la magnitud de los flujos de capitales (para Argentina y Brasil el déficit de cuenta corriente a cubrir oscila entre el 3% y el 4% del PBI para los noventa) y su comprobada volatilidad, el canal financiero genera importantes efectos en las economías. En CEI (2003) se simularon diferentes shocks que se representan como súbitos cortes al flujo de capitales hacia los países del bloque (sudden-stop). Allí se observa que, en situaciones donde el shock es asimétrico los países

Gráfico I: Evolución del Balance Fiscal para los países del Mercosur



Fuente: CEI

Gráfico II: Evolución del Saldo de Cuenta Corriente para los países del Mercosur



Fuente: CEI

que no se ven afectados directamente igual reciben un efecto negativo sobre sus economías, y cuando el shock es común a los cuatro países se observa que el efecto es mayor, demostrando así la presencia de un efecto retroalimentador que exagera el impacto inicial.

La otra cara de los déficit gemelos es la generación de elevados porcentajes de deuda externa pública que conducen a situaciones de importante vulnerabilidad externa (Gráfico III).

La significativa interdependencia observada fundamenta la necesidad de medidas de tipo fiscal que reduzcan los incentivos al ingreso de capitales de corto plazo, pero también es necesario que se trabaje sobre las causas que dan origen a la dependencia del ahorro externo, sobre todo en materia de ahorro fiscal.

Mucho se ha escrito en materia de la necesidad de avanzar en la conformación de mecanismos de cooperación macroeconómica en el Mercosur, aunque circunscribiéndose la mayoría de estas propuestas al ámbito monetario o cambiario. Sin embargo, es totalmente aceptado que una economía es un sistema integrado, en el cual su correcto funcionamiento

depende de que cada una de las partes cumpla su tarea.

¿Por qué entonces pretender que el trabajo de armonización macroeconómica se concentre sólo en algunas áreas?

Las fuentes de volatilidad macroeconómica son tanto internas como externas, y para su contención, en ambos frentes se precisa de acciones que se incorporan al ámbito de la armonización fiscal.

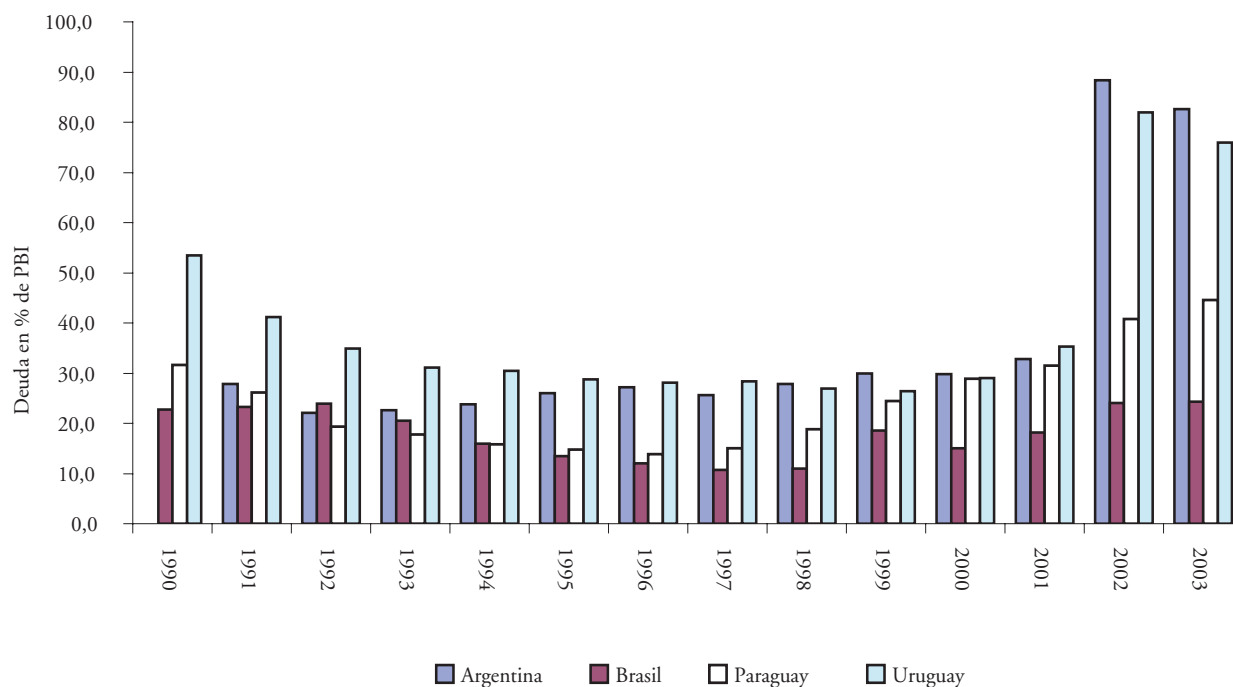
La volatilidad de los flujos de capitales es una cuestión que podría ser objeto de armonización en el ámbito fiscal. El argumento es que la ausencia de impuestos (controles) a los flujos de capitales de corto plazo o esquemas fiscales para la atracción de inversiones en general, pueden ser una forma de incentivos a la inversión en cartera.

Más allá del efecto nocivo que trae aparejada la volatilidad, estos flujos presentan efectos positivos para las economías, ya que son un modo de absorber ahorro externo que cubra el déficit; por lo tanto la falta de restricciones que impidan su acceso puede ser vista como una ausencia de política tributaria en función regulatoria.

Los argumentos planteados generan vinculaciones entre los flujos de capitales y el asunto fiscal. Sin embargo, como hemos citado previamente, este tema es tocado en forma tangencial en este trabajo en función de concentrarse en las variables de origen interno; de todos modos, es un aspecto que no se puede

dejar de lado y queda abierto para futuros trabajos. En este trabajo la cuestión de la limitación a los flujos de capitales no aparecerá evaluado en forma explícita, sino como una parte más de una potencial política común de incentivos a la inversión.

Gráfico III: Evolución del endeudamiento para los países del Mercosur *



* Nota: Argentina, Brasil y Paraguay: deuda externa pública; Uruguay: deuda pública
Fuente: CEI

III - INTEGRACIÓN Y POLÍTICA FISCAL

Los países del Mercosur se han visto sometidos a un doble escenario de apertura: la que realizaron en forma unilateral, con rebaja generalizada de aranceles en lo comercial y con el desmantelamiento de controles al flujo de capitales, y la apertura administrada en el marco del Mercosur. Estas acciones originaron efectos diferentes sobre la situación fiscal de los países.

La integración unilateral, para países como los del Mercosur, trae aparejados efectos sobre la situación fiscal, aún sin existir adaptación alguna de los esquemas tributarios. La propia reasignación productiva², dirigida a productos de base agropecuaria, puede afectar la capacidad recaudatoria de la administración tributaria en función de las características de dicho sector.³

En procesos de integración regional, que presentan como objetivo final la conformación de mercados únicos se potencian los impactos derivados de diferencias en las estructuras tributarias. Al mismo tiempo, en estos procesos de integración regional, la consideración de las experiencias de lo acontecido en materia tributaria en economías nacionales y subnacionales de estados federales es totalmente válida. La autonomía que se observa en estos esquemas reproduce los problemas que se pueden encontrar en procesos de integración avanzados.

III.1 - EFECTOS TRIBUTARIOS DE LA APERTURA COMERCIAL Y LA LIBERACIÓN FINANCIERA

La evaluación de la necesidad de armonizar o no las estructuras tributarias en el Mercosur no se genera sólo en los efectos propios de la integración regional, sino también en los profundos cambios que experimentó la economía mundial en términos de configurarse un proceso de apertura comercial y financiera que transmutó las relaciones económicas globales.

En numerosos trabajos (Barreix y Villela, 2003; Castilla Domingo, 1997; y González-Páramo, 2000) se resumen los citados efectos. La interdependencia

económica, que creció con la globalización de la economía mundial, y el cambio de paradigma de desarrollo en los países subdesarrollados como los del Mercosur (abandono del modelo de sustitución de importaciones elevando el grado de apertura de sus economías) determinaron un nuevo entorno tanto para la política como para la administración tributaria.

Los problemas más significativos se originan en: movilidad de los factores, dificultad para determinar y recaudar impuestos fuera de la jurisdicción del país y el aumento de la complejidad del proceso de administración tributaria.

La movilidad de factores afecta la capacidad de fijar las bases tributarias. Este fenómeno -que se aprecia fundamentalmente en el capital- se origina en: la eliminación de trabas a su movilidad, profundos cambios tecnológicos que favorecieron la capacidad de los capitales de moverse de un país a otro, aparición de centros «off shore» y cambios en el modelo de negocio (empresas transnacionales con importante comercio intrafirma). La erosión de las bases de impuestos a la renta genera una concentración indeseada en impuestos al consumo y sobre el factor fijo (trabajo) que deteriora la equidad del sistema.

Los avances tecnológicos llevaron a un nuevo modo de comercio, tanto de bienes como de servicios. La proliferación de internet permitió que el comercio electrónico vulnera fronteras, dificultando la tarea del Estado para determinar y cobrar impuestos. Este fenómeno se amplía y reproduce por la creciente importancia que tienen los bienes intangibles. Prueba de ello es la dificultad que existe para determinar con precisión el comercio y la producción de software.

Las administraciones tributarias de países como los del Mercosur se encuentran con una serie de problemas, como ser:

- El proceso de apertura determinó, a partir de rezagos en el ajuste, la destrucción de puestos de trabajo tradicionales y el crecimiento de la economía informal (Katz, 1999).

² La eliminación de barreras al comercio genera, para países intensivos en recursos naturales una especialización que tiende a la eliminación de actividades industriales y un crecimiento de actividades agropecuarias o extractivas.

³ La concentración, la informalidad y el menor nivel de imposición (en la Argentina la alícuota del IVA es de 10,5%) generan una tendencia a la merma de los ingresos fiscales.

- El mayor flujo de capitales dificulta la determinación de las bases impositivas para países que gravan la renta mundial de sus contribuyentes (ver el caso de la Argentina y Brasil en sección 6.2), fundamentalmente porque estos capitales se mueven por el mundo buscando maximizar retornos después de impuestos.

- La apertura a la economía mundial generó la incorporación plena de empresas multinacionales. Esto derivó en dos problemas:

- estas empresas se caracterizan por tener grandes equipos de abogados y contadores (cuyo fin es minimizar el pago de impuestos) que generalmente cuentan con mejor tecnología y mayor dedicación que las propias administraciones tributarias. Esto potencia la capacidad de las empresas para la «ingeniería tributaria».

- el incremento de las transacciones internacionales intrafirma obliga a la obtención de información de la empresa en las distintas sedes en las que está presente.

- La existencia de paraísos fiscales genera una dificultad adicional a las administraciones tributarias a la hora de determinar la renta de sus contribuyentes.

- La existencia del secreto bancario, aun en países que no son considerados paraísos fiscales dificulta la determinación y cobro de los impuestos.

En el marco de un proceso de globalización la

principal solución a estos problemas pasa por la firma de acuerdos bilaterales que permitan no sólo el intercambio de información, sino también evitar la doble tributación. Cuando este tipo de acuerdos no proliferan a nivel general, se generan vacíos legales que permiten «zonas liberadas» (tal como ocurre con los delincuentes y los tratados de extradición) que los mantienen a salvo de la administración tributaria de su país, aún cuando aquellas zonas no sean per se paraísos fiscales. Esto requeriría como mejor opción una solución multilateral a fin de incrementar la eficiencia del sistema tributario a escala global.

III. 2 - ESTRUCTURAS NACIONALES FEDERALES E INTEGRACIÓN REGIONAL

De algún modo, la cuestión tributaria en procesos de integración regional se asemejaría a la situación que se daría en el sistema tributario de un estado nacional federal donde los niveles subfederales conservan autonomía en la determinación de impuestos.

Hacia el interior de los países con una organización federal se esperaría, en primera instancia, algún grado de armonización de las bases y los impuestos que aplican los estados subfederales. La experiencia internacional muestra que no existe un patrón absoluto (Gonzalez-Páramo, 2000; Tanzi y Zee, 1998). La armonización en impuestos al consumo o sobre los beneficios de las empresas dentro de una federación como los EE.UU. es menor que en Alemania o Australia, donde existe un alto grado de coordinación a nivel central. De hecho la dispersión observada en los impuestos sobre los beneficios y sobre las ventas es

Tabla I: Coeficiente de Variación entre Estados o Países

	Impuesto al ingreso personal	Impuesto al ingreso corporativo	Impuesto al Valor Agregado
Estados Unidos	51,5	43,7	38,2
Unión Europea (15)	18,7	12,3	15,9

Fuente: Tanzi-Zee (1998)

mayor para EEUU que para la Unión Europea.⁴ (Tabla I).

La armonización tributaria no sólo tendría una función instrumental en lo económico sino también en lo político (Gonzalez-Páramo, 2000). En lo económico su función se centra en crear las condiciones para alcanzar un mercado único. Desde lo político, la armonización resulta deseable para los procesos de integración en la medida que confiere consenso acerca de las reglas de juego a nivel fiscal, asegurando un reparto equitativo de las ganancias del mercado interior a través de un reparto de los ingresos y una suavización de los incentivos al arbitraje fiscal. En una federación existen instituciones (Constitución, Parlamento, Acuerdos) que limitan el accionar de los niveles subfederales. En un proceso de integración, aun cuando existan instituciones supranacionales, se conserva un mayor grado de autonomía; quizás en ese factor se justifique la necesidad de un mayor grado de homogeneización fiscal.

Esta evidencia es sin embargo de países desarrollados, y puntualmente el caso de EE.UU. es el de un país que tiene un esquema de federalismo fiscal (tanto en impuestos como en gasto) que permite realizar ajustes en forma eficiente frente a shocks asimétricos o disparidades en la competitividad relativa entre estados. Al mismo tiempo, ante situaciones de «guerras fiscales» el Congreso tiene poderes constitucionales para imponer la armonización.

En el Mercosur, los dos países más grandes son federales; esto traería aparejado a priori algunos problemas a la hora de armonizar las estructuras tributarias. La potestad de aplicar impuestos por parte de las provincias o estados y municipios deja margen para decisiones que pueden afectar a las otras economías del bloque. Sin embargo, en sentido contrario, la descentralización fiscal es requerida en muchos casos para asegurar la eficiencia del Estado.

La descentralización fiscal es importante en un esquema federal de gobierno. Permite que cada jurisdicción determine su nivel de gasto. Esto se genera a partir de que el esfuerzo fiscal lo realiza la misma

jurisdicción. Sin embargo, como ya se ha citado, puede dar origen a guerras fiscales que deriven en mermas recaudatorias y, consecuentemente, una menor prestación de bienes públicos o endeudamiento. La centralización evita este riesgo pero no permite asociar impuestos con gasto, generándose una tendencia a incrementar el nivel de erogaciones. Una alternativa sería descentralizar manteniendo el Estado Federal el control sobre aspectos centrales como los impuestos elegidos y las bases de esos impuestos (regulando así los límites de la diferenciación) y conservando algún grado de intervención en el nivel de gastos de los Estados subfederales.

La realidad de los países más grandes del Mercosur es la de dos federaciones con problemas en la coordinación de su sistema tributario subfederal. En la Argentina, el federalismo fiscal dista de ser óptimo y eficiente. La ausencia de una ley de coparticipación fiscal y la no aplicación de los sucesivos pactos fiscales⁵ deteriora la capacidad de coordinación interna en materia tributaria. En el caso de Brasil los incentivos otorgados por algunos de sus estados generaron problemas tanto internos como externos, y los municipios tienen potestades tributarias, por ejemplo, en el IVA aplicado a los servicios, no pudiendo el Estado federal controlar dichas acciones (ver secciones 6 y 7). La Ley de Responsabilidad Fiscal, con las limitaciones impuestas sobre el aspecto fiscal, tendió a corregir esta situación (Peres Nunes, 2000).

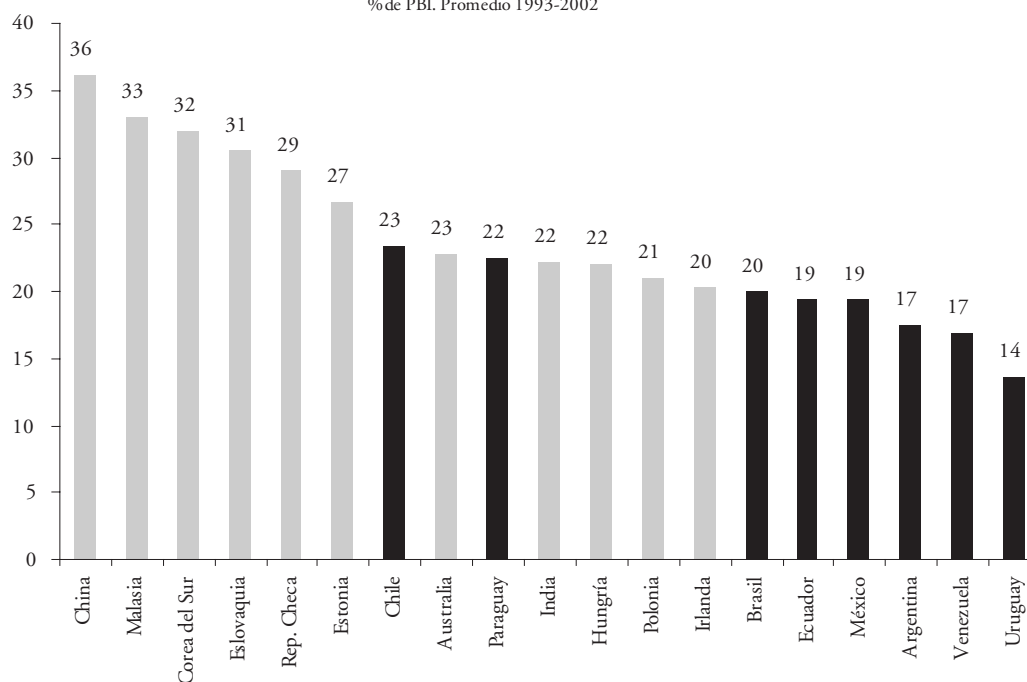
La existencia de problemas internos no debería ser una limitación para la coordinación a nivel regional; tal vez todo lo contrario: la buena experiencia en lo comercial⁶ es una apropiada medida para intentar algo similar en lo tributario. Realizada en forma correcta, el Mercosur podría ser una tecnología de compromiso apta para avanzar en una coordinación que permita incluso contener las disputas entre provincias y entre éstas y el estado federal.

III.3 - INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: COMPETENCIA TRIBUTARIA E INCENTIVOS FISCALES

⁴ Se debe considerar que el promedio de tasa impositiva es significativamente más elevado para los países de la Unión Europea que para los Estados Unidos, lo que puede no ser inocuo a la hora de la competencia fiscal.

⁵ La aplicación incompleta de los acuerdos hace que exista falta de convergencia en alícuotas y bases del impuesto sobre los ingresos y sellos generan diferencias entre las diferentes provincias argentinas que posibilitan conductas estratégicas de los contribuyentes en términos de eludir el pago de impuestos.

Gráfico IV: Formación de Capital Fijo
% de PBI. Promedio 1993-2002



Fuente: CEI

Los países que conforman el Mercosur, y en general Latinoamérica toda, presentan la característica común de mostrar escasos niveles de ahorro interno. Este problema, de tipo estructural, se traduce en niveles de inversión bajos en referencia al resto del mundo (Gráfico IV).

En la literatura económica existe abundante evidencia acerca de la estrecha relación entre Inversión Extranjera Directa (IED) y desarrollo. Los beneficios se originan en las mejoras en términos de vinculaciones comerciales, aumentos de la competitividad en los sectores que ingresa y efectos derrame sobre el resto de la economía (Christiansen, et al, 2003).

Uno de los principales objetivos de un proceso de integración regional es la atracción de inversiones. Dado que el tamaño de mercado es uno de los determinantes centrales de la IED, la conformación de un bloque económico genera en los inversores las expectativas de aprovechar ese espacio económico cuyo atributo clave -en principio- es la libre circulación de mercaderías.

A la vez, las características del sistema tributario son

determinantes de primer orden del volumen de inversiones que puede recibir un país. La simplicidad, la neutralidad y la eficiencia son consideradas las variables centrales que determinan la calidad del sistema tributario en materia de atracción de inversiones. Evaluados los países del Mercosur bajo los criterios explicitados, a comienzos y mediados de la década de los noventa, Brasil aparecía como el país con menores condiciones para atraer inversiones, ubicándose en una mejor posición relativa que los restantes países del Mercosur (IDIED, 1998).

Con las modificaciones comenzadas a realizar hacia finales de la década anterior y que se han empezado a aplicar en el presente decenio, Brasil muestra una tendencia a superar este problema. Sin embargo, aún la estructura tributaria de Brasil dista de ser sencilla. Chile es mostrado como el parámetro de la región en esta materia. Estos resultados son alcanzados tanto a partir de un análisis macro del sistema tributario como desde un análisis microeconómico. La conclusión a la que se llega es: la rentabilidad de una empresa argentina caería si tributa según el sistema brasileño y aumentaría si lo hace según el modelo chileno.

Además de las características y eficiencia del sistema tributario, los países pueden atraer inversiones reduciendo sus impuestos. La evidencia empírica demuestra que reducciones del 1% en alícuotas impositivas vinculadas incrementan la IED en valores cercanos al 4% (BID, 2001, Cap. 18). Así, por ejemplo, a la comentada posición de desventaja de Brasil se opone la profusión de incentivos que han otorgado los estados brasileños que –sumado a su condición de mercado más grande dentro del Mercosur– permitieron atraer inversiones en forma significativa. En los primeros tres años de ésta década Brasil recibió el 85,5% de las inversiones que ingresaron al Mercosur y en 2003 se benefició con el 95,5% (CNI, 2005).

La manera en que compiten los países puede determinar quién se beneficia de las inversiones; en cualquier caso, si la lucha es muy intensa el principal beneficiado es el inversor externo. La utilización de incentivos ha tenido una escalada significativa a nivel global en los últimos 25 años; se ha pasado de un subsidio de 4.000 dólares por puesto de trabajo creado a valores que oscilan entre 200.000 y 400.000 dólares por puesto de trabajo. Esta variación puede originarse en el incremento de la IED en sí mismo y en la aparición de nuevos actores nacionales como China, que antes desalentaban el ingreso de IED, y los estados subnacionales de países federales (BID, 2001, Cap. 18).

La utilización de incentivos, cuando se la evalúa a nivel local resulta racional: se confieren beneficios a una empresa para que se radique en la región y así se solucionan problemas de empleo, pobreza o la carencia observada. Sin embargo, cuando se considera la política desde una visión colectiva (sea a nivel nacional si son estados o nivel de bloque si son países) aparecen efectos positivos y negativos que se deben considerar (Christiansen et al, 2003):

EFFECTOS POSITIVOS:

- Conduce a una reducción de los niveles tributarios a niveles eficientes (Hipótesis de Tiebout), en el sentido de que los mismos no excedan lo necesario para cubrir el costo de los

insumos públicos básicos (infraestructura y empleo entrenado) para la firma marginal.

- Reducción del gasto público innecesario, fundamentalmente cuando los incentivos se originan en reducción del presupuesto destinado a grupos de poder que no generan derrames hacia el resto de la economía.
- Los incentivos pueden llevar a una distribución espacial del capital más eficiente, bajo el supuesto de que los empleos creados en zonas deprimidas generan un incremento en el bienestar que excede la pérdida de las regiones sin problemas de desempleo.
- La competencia de incentivos puede crear un entorno más amigable para los negocios, a partir de esforzarse los países o estados por configurar un mejor marco para los negocios.

EFFECTOS NEGATIVOS:

- Reducción del gasto público por debajo del nivel de eficiencia originado en el esfuerzo por mantenerse «competitivos» en la puja por inversiones.
- Pago de incentivos exagerado en relación al beneficio que generan en términos de derrames al resto de la economía. Este crecimiento se genera cuando existe una presión social para que el gobierno sostenga el nivel de empleo del país o estado. La consecuencia es una redistribución a favor del inversor.
- Paradójicamente, ante la competencia de incentivos las empresas pueden reducir el nivel de capital invertido para encontrarse en mejor posición para trasladarse ante la aparición de incentivos más provechosos en otra región.

Los factores positivos o negativos son en realidad dos caras de un mismo fenómeno, en el sentido de que los efectos positivos se diferencian de los negativos en el

modo o en el monto que la política de incentivos adopte.

Incentivos en los procesos de integración

La existencia de incentivos en países involucrados en procesos de integración tiene características especiales que son necesarias analizar.

La realidad indica que aun cuando un proceso de integración pueda ofrecer un buen entorno para invertir, bajo ciertas características de los mercados (empresas monopólicas, economías de aglomeración, etc.) serían necesarios incentivos tributarios que mejoren, para las empresas, el retorno después de impuestos y así se dirijan inversiones hacia la región, sin importar en que país se localice. Hasta este punto, los incentivos tributarios no acarrearían efectos nocivos hacia dentro del bloque ya que permitiría que el bien se produzca regionalmente, creando empleo, abaratando costos de transporte y generando eslabonamientos a partir de la potencial provisión de insumos que aprovechan la protección que confiere la preferencia intrabloque.

Sin embargo, los países que conforman un proceso de integración son unidades políticas individuales, con intereses propios y que en determinados casos -como en el Mercosur- está integrado por países federales, extendidos territorialmente, con significativas diferencias regionales que dan origen a políticas de incentivos no coordinadas con el resto de los países del bloque.

Bajo este marco, la existencia de incentivos tributarios para la IED pueden derivar en situaciones de competencia que concluyan en administraciones tributarias con menores ingresos por impuestos y con la misma cantidad de IED por país. La situación cambia cuando existen otros países fuera de los dos que se analizan en este marco; si el resto del mundo no ajusta sus tasas impositivas podrían los países del proceso de integración atraer inversiones en forma neta aun cuando compitan entre si.

En los procesos de integración, la armonización tributaria podría evitar los desvíos de inversiones. Esta armonización puede realizarse (cuando ya se han armonizado la clase de impuestos que se aplican) fijando en el área comercial criterios comunes sobre la base imponible y alícuotas mínimas. La otra alternativa es alcanzar incentivos comunes. En el primero de los casos se corre el riesgo de generar elevadas alícuotas en el impuesto a las rentas. Esto provocaría una salida o un menor ingreso de IED a la región, debido a que el resto del mundo, en general, no establece mínimos para las tasas impositivas. La potencial pérdida de inversiones fue uno de los determinantes centrales para no aplicar la reforma en la UE, que fijaba una alícuota mínima en el impuesto a las rentas de las empresas de 30% (Haufler y Wooton, 2002).

La experiencia fallida en Europa no implica que la armonización tributaria trae aparejados más costos que beneficios, sino que debe estructurarse de modo tal que no se generen desincentivos para invertir en la región. Perfectamente se pueden acordar incentivos comunes que permitan atraer inversiones al bloque. La armonización busca limitar la competencia dentro del proceso integrador, no con otros países.

Se debe establecer una clara diferenciación entre los incentivos para venir al bloque y los incentivos para moverse dentro del bloque. Los primeros están dados por el nivel «promedio» de los beneficios que concede la región, en tanto que los segundos se originan en la varianza. Coordinar es justamente reducir esa varianza y en la medida de lo posible aumentar el promedio para incrementar el ingreso de IED.

La competencia por IED entre países miembros no sólo puede llevar a situaciones de subtributación, sino que genera dudas respecto a la continuidad del bloque, relativizando así la importancia del mercado ampliado. El inversor no se siente seguro de la permanencia de la integración. Por el contrario la existencia de incentivos comunes demostraría la fortaleza del proceso integrador.

III.4 - INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL Y POLÍTICA TRIBUTARIA

La integración económica regional, a partir de favorecer el flujo de bienes y servicios sin restricciones, abre la posibilidad a que las políticas tributarias nacionales generen significativos efectos sobre la otra economía. Esto se evidenciará básicamente en: las condiciones de competencia y en la localización de las inversiones.

Las condiciones de competencia se verán alteradas a partir de cambios en los costos y los precios relativos de los bienes sujetos a intercambio comercial entre los socios. Los cambios se originan fundamentalmente en impuestos que gravan a los bienes y servicios, como el IVA, Ingresos Brutos o específicos como los impuestos internos.

El efecto se manifiesta fundamentalmente cuando existe algún tipo de trato discriminatorio entre bienes nacionales e importados, lo cual está vedado tanto por la Organización Mundial de Comercio (OMC) como por los tratados de integración; así, se podría accionar a fin de solicitar su desmantelamiento. Pero también puede haber efectos nocivos cuando se realizan reformas permitidas por las reglas. Estos cambios en las características de un impuesto se realizan a fin de que el funcionamiento del mismo responda a la necesidad de generar competitividad en las economías, por ejemplo reduciendo el sesgo pro-importador o incrementando el sesgo pro-exportador de la estructura tributaria⁷. Estas acciones legítimas se ven magnificadas cuando se reducen los límites a la circulación de bienes o cuando éstos son nulos, y aún más cuando existe un arancel externo común (unión aduanera) que protege a la producción del bloque de la competencia extra-zona.

La localización de inversiones en los procesos de integración puede verse significativamente alterada por los tributos debido a que estos afectan la rentabilidad de los proyectos después del pago de los impuestos. Los impuestos que originan estos efectos son los que se aplican sobre las rentas o los activos, tanto de las personas jurídicas como físicas, pero también se consideran

importantes determinantes de la localización de inversiones a los incentivos que puedan hallarse a nivel nacional o provincial (estadual)⁸, y pueden tomar la forma de subsidios o exenciones fiscales⁹. La acción de estos instrumentos es distorsionar el entorno para la realización de las inversiones, perdiendo fuerza los determinantes socioeconómicos naturales.

La significancia de estos efectos es alta también para los capitales financieros de corto plazo. La existencia de beneficios impositivos que incentiven el ingreso de capitales podría exacerbar la volatilidad de dichos flujos y de la economía. Este es un efecto que no se resume a la economía que aplica dicha política tributaria, sino también para el socio, sea que ve menguar el flujo de capitales, sea que recibe las fluctuaciones del país que aplicó la medida a través de la vía comercial. Este punto en particular abre la discusión respecto de la regulación de los flujos de capitales a nivel regional.¹⁰

En la integración regional, el mercado ampliado es tierra fértil para la aplicación de medidas fiscales que atraigan inversiones; la libre circulación de bienes asegura que una determinada empresa, ubicándose en cualquier país, podrá vender a todo el mercado.

La potencialidad que los cambios tributarios tienen en un marco de integración regional determina que sea necesario evaluar las distorsiones que se generan en un marco de no armonización.

Distorsiones de origen tributario en la integración

La independencia en las políticas tributarias de países que se encuentran atravesando procesos de integración abre las posibilidades a conductas oportunistas. Los países podrían reducir sus tasas o acotar las bases con el objeto de atraer inversiones y así solucionar problemas de desempleo de factores.

Este tipo de comportamientos generan equilibrios sub-óptimos que harían peligrar a procesos de

⁷ La reforma realizada en Brasil en 2003 y aplicada en 2004 (PIS y COFINS) respondió a la necesidad de reducir el efecto pro-importador de los impuestos en cascada. Igual reforma podría realizarse en la Argentina transformando el impuesto sobre los ingresos brutos de las provincias en algún tributo que no genere el efecto cascada que es pro-importador y anti-exportador.

⁸ En los países con estructura federal como la Argentina o Brasil, la autonomía de las provincias o estados posibilita que existan acciones que no pueden ser controladas por el estado federal. Volveremos sobre este tema más adelante.

⁹ Se los denomina gastos tributarios pues se considera que las mismas no forman parte de la estructura del impuesto y son en realidad gastos gubernamentales canalizados a través del sistema tributario.

¹⁰ En CEI (2003) se trata la necesidad de aplicar dichas medidas a nivel de bloque.

integración en cualquiera de las etapas. Sea que éstos se encuentren en etapas intermedias (uniones aduaneras) o en etapas superiores (uniones monetarias), las guerras fiscales pueden traer aparejados serios problemas que exceden la simple pérdida de recursos tributarios.

En el primero de los casos daría lugar a conflictos que minarían la sustentabilidad social del proyecto, sobre todo cuando los incentivos más significativos son otorgados por el socio más grande (en el caso del Mercosur, algunos estados de Brasil), acentuando el natural sesgo que presentan las inversiones hacia el país de mayor tamaño.¹¹

En el segundo de los escenarios, la merma recaudatoria o el desempleo excesivo de factores puede

afectar el funcionamiento del área monetaria¹² y provocar severos problemas de sostenibilidad al alterar el alineamiento de las economías.

Los países que participan en guerras fiscales se encuentran en riesgo de estar en lo que originalmente se denomina en inglés «race to the bottom» y que podría ser interpretado en castellano como «marcha hacia el déficit».

Todo lo expresado en este punto y en el anterior refiere a la superioridad de la armonización por sobre la competencia. Sin embargo, existen argumentos que juegan a favor de la competencia tributaria como instancia generadora de conductas eficientes. En el apartado que sigue se evaluará dicha circunstancia y la optimalidad de comportamientos fiscalmente agresivos.

¹¹ Este es un fenómeno que se observa en procesos de integración no consolidados donde las inversiones prefieren asegurarse el mercado más grande, frente a la posibilidad que medidas transitorias dificulten la circulación de bienes y servicios.

¹² Una de las condiciones, para que fijar el cambio entre países de un área sea óptimo, es que presente un esquema de federalismo fiscal que posibilite transferencias interestaduais, que permitan superar shocks asimétricos que no pueden ser compensados en una unión monetaria por realineamientos de la paridad cambiaria.

IV - POLÍTICA FISCAL REGIONAL: COOPERACIÓN O COMPETENCIA

IV. 1 - COOPERACIÓN VS. COMPETENCIA: FUNDAMENTOS

Cuando la apertura económica y financiera adquiere niveles que permiten traslaciones de las bases tributarias a través de las fronteras, se potencian los incentivos a la competencia fiscal que se manifiesta en la intención de capturar base tributaria de otros países. Cuando un país percibe que se puede beneficiar del arbitraje fiscal, podría mejorar condiciones tributarias, sea en tasas, sea en exenciones, intentando captar a contribuyentes del otro país. Dada esta caracterización, no es necesario que exista un proceso de integración regional para que existan incentivos para este comportamiento; en un marco de globalización están dadas las condiciones, pero el mayor grado de apertura exacerba las posibilidades de la competencia fiscal.

La competencia fiscal es deseable en la medida que genere un sistema tributario más sano, con mayor eficiencia y menor nivel de alícuota. Sin embargo, la competencia se torna negativa cuando atenta contra la sustentabilidad del gasto.

Estas observaciones son absolutamente válidas para procesos de integración regional como el Mercosur. La competencia fiscal será deseable en la medida que no afecte ni la sustentabilidad de las finanzas públicas de los países ni la continuidad de las fases integradoras.

Por ello existe una distinción entre competencia fiscal «perniciosa», «nociva» o «ineficiente» y competencia fiscal «aceptable» o «beneficiosa», esta distinción aparece en textos de la Unión Europea y de la OCDE.¹³ Esta consideración es previsible si pensamos que la competencia es una característica generalmente deseada para el buen funcionamiento de la economía.

La competencia fiscal beneficiosa es aquella en la cual el gobierno de un país ajusta los tipos o las bases de alguno o varios impuestos y «obliga» al otro país a

tomar una medida similar; para ello este segundo país debería ajustar su gasto público improductivo. Desde este punto de vista, sería un modo de externalidad positiva que transmite eficiencia al «exportar» un sistema tributario mejor. La idea derivada sería que la armonización fiscal evitaría la «internalización» del efecto y así las economías se mantendrían con tipos impositivos superiores a los necesarios. El efecto positivo se define distinguiendo a las conductas dirigidas a beneficiar a los consumidores o a mejorar la competitividad de las empresas radicadas en el país¹⁴, de las destinadas a captar inversiones que estaban o podrían haber ido al socio.

Como oposición se debería considerar que, tal vez, «el mercado tributario regional» no sea perfecto y presente algún mal funcionamiento que hace necesario un determinado tipo de regulación, que por estar involucrados más de un país debería realizarse a nivel supranacional, lo que no implica necesariamente que se deba crear una institución con esas características sino que se realizaría a través de un acuerdo con validez en cada nación, asegurando la internalización del acuerdo y la existencia de penalidades ante su incumplimiento, pues de lo contrario estaríamos frente a la posibilidad de comportamientos oportunistas.

Una solución para el problema de la competencia fiscal perniciosa es la armonización impositiva, esto es, acordar políticamente reglas sobre los tipos de gravamen, definición de bases imponibles y otros aspectos determinantes de los impuestos.

Si bien la armonización puede ser efectiva en eliminar los efectos perversos de la competencia fiscal, puede resultar inviable si se pretende una armonización profunda que altere en forma drástica el modelo tributario de alguno de los países. También se dificultaría cuando la reforma, aunque no sea significativamente amplia, sea suficiente como para poner en riesgo la sustentabilidad fiscal.

La armonización fiscal a nivel regional tendría una serie de ventajas que es importante listar:

¹³ El Consejo y la Comisión de la Unión Europea aprobaron el código de conducta sobre fiscalidad de las empresas el 1 de diciembre de 1998 y el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE editó *Competencia Fiscal Perniciosa: un tema global emergente*.

¹⁴ Se debe considerar que la competitividad es un concepto relativo: la mejora en uno de los países significa el deterioro competitivo en otro. Esto es aún más significativo en procesos de integración.

- Genera consensos contra los lobbies nacionales o subfederales, para los que compromisos internacionales resultan ser más difíciles de vulnerar, como se ha probado en la experiencia del Mercosur.
- Proteger de comportamientos oportunistas que buscan ganar inversiones del socio manipulando la política tributaria.
- Limitar la posibilidad de crisis fiscales asegurando la sanidad de las cuentas públicas en los acuerdos de armonización.
- Reducir la vulnerabilidad externa estableciendo regulaciones impositivas a los flujos de capitales de corto plazo.
- Potenciar la capacidad de atraer inversiones al grupo de países a partir de una política de incentivos adecuada que optimice la relación incentivo-monto invertido.

En los dos apartados que siguen se evaluarán la alternativa de competir o armonizar a partir de aplicar, en primer término, un ejercicio basado en un modelo derivado de la teoría de los juegos, y en segundo lugar simulaciones basadas en un modelo de equilibrio general computado.

IV. 2 - COOPERACIÓN VS COMPETENCIA: UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LOS JUEGOS

Existen numerosos casos de competencia fiscal en procesos de integración, no solamente en el ámbito del Mercosur (donde la «guerra fiscal» desatada entre estados brasileños se trasladó al ámbito del mercado ampliado), sino también en el caso de la UE donde, a comienzos de los años 90, Alemania sufrió significativas salidas de capitales debido a la baja de tasas impositivas en impuestos a la renta de las empresas y la aparición de incentivos tributarios especiales en varios países del bloque (Bélgica, Luxemburgo y Holanda, por ejemplo) (Weichenrieder, 1996).

Como se ha visto anteriormente, más allá de los efectos nocivos que puede generar en términos de merma recaudatoria, la competencia fiscal tiene otros aspectos positivos y negativos. Conjeturándose que, en países como los del Mercosur con problemas fiscales de base, sería peligroso si prevalecen los efectos nocivos.

Si dentro de un bloque existen asimetrías por las cuales uno de los miembros presenta una posición fiscal sólida y otros de los países carecen de esa capacidad, se generarían los incentivos a iniciar un proceso de competencia tributaria. El resultado sería una guerra fiscal si el país que se ve afectado intenta recuperar parte de su base tributaria otorgando beneficios similares. Contrariamente, si los dos países demuestran ex - ante estar capacitados para competir, lo más probable es que no exista una guerra tributaria. (Fourcans y Warin, 2001).

Bajo estos argumentos, se define que un equilibrio paretiano¹⁵ sería alcanzado sólo si existen mecanismos de cooperación (ej. armonización) entre los países miembros del bloque. Potenciándose este resultado cuando el proceso de integración involucra fundamentalmente a países subdesarrollados, donde existen problemas de desempleo de factores que hacen necesario mayores flujos de inversión.

En el marco de la teoría de la negociación a esta disyuntiva se la denomina «dilema del prisionero». El ejercicio es que existen dos prisioneros que se encuentran encerrados en celdas separadas acusados del mismo delito. Cada uno de los detenidos es interrogado por separado para indagar acerca de la culpabilidad del otro. Así, cada preso puede optar por no inculpar al otro, asegurando que el compañero se encuentra injustificadamente en la cárcel, planteando así un escenario de «cooperación», o «competir» acusándole del delito que se le imputa.

En esta situación existen cuatro posibilidades: que ambos cooperen, que sólo uno coopere o que ninguno coopere. Existen tres opciones de «premio»: el encarcelamiento, la libertad y la libertad más una recompensa. El mejor escenario mirado en conjunto

¹⁵ Situación de equilibrio en la cual no puede mejorar uno de los agentes económicos sin que empeore otro.

para ambos individuos es que cooperen, así ambos salen en libertad. Sin embargo existe el incentivo para inculpar al otro y así no sólo obtener la libertad, sino también la recompensa. Pongámonos en la situación de uno de los detenidos (el número 1): si el número 2 lo inculpa, va preso, de lo contrario queda en libertad, así su suerte depende de lo que haga el otro; de modo que le conviene inculparlo al número 2 ya que si el otro lo inculpa él no pierde nada y si el otro lo absuelve recibe además la recompensa.

La solución racional del dilema lleva a que cada detenido tenga por cierto que el otro optará por inculparlo para obtener la libertad y el dinero extra, de este modo se llega a una situación de competencia en la que ambos terminan acusándose mutuamente del delito de modo que se configura la siguiente matriz de resultados (ver Matriz I).

El único escenario en el que los dos se beneficiarían es en el cual ambos se exculpan, pero para darse este escenario debe existir cooperación previa y algún mecanismo de penalidad que castigue la traición.

A continuación se desarrollará un modelo que, aplicando teoría de los juegos, intenta resolver la

alternativa entre competencia o cooperación tributaria.

Características del modelo

Se trabajará en este apartado con un modelo que genere resultados fácilmente medibles. En este esquema se supone que los gobiernos construyen una función de pérdida en la que los argumentos que juegan son los impuestos y el desempleo, las administraciones buscan maximizar el empleo sujeto a una restricción presupuestaria que está dada por la recaudación. Este modelo remite a la estructura del desarrollado en Fourcans y Warin (2001).

Los supuestos del modelo son: dos países que producen un bien homogéneo utilizando dos factores (capital y trabajo); cada país tiene una cantidad fija e inmóvil de trabajo y una relación fija entre capital y trabajo; el capital es totalmente móvil entre países y se mueve igualando el retorno después de impuestos; la tecnología es idéntica en ambos países; retornos constantes a escala; las políticas tributarias cooperativas podrían implicar la determinación conjunta de las tasas impositivas en ambos países.

El argumento del ejercicio es que si un país reduce

Matriz I

		Prisionero 1	
		No acusa (coopera)	Acusa (no coopera)
Prisionero 2	No acusa (coopera)	Libre Libre	Libre y con recompensa Preso
	Acusa (no coopera)	Preso Libre y con recompensa	Preso Preso

en forma inesperada su tasa impositiva en relación al otro país, baja la tasa de desempleo. La tasa de desempleo se encuentra definida para cada país del siguiente modo:

$$\begin{aligned}\mu_1 &= \bar{\mu} - \beta(\tau_1 - \tau_2) \\ \mu_2 &= \bar{\mu} - \beta(\tau_2 - \tau_1)\end{aligned}\quad (1)$$

donde, $\bar{\mu}$ es la tasa de desempleo de equilibrio, τ_1 la tasa de reducción impositiva del país 1 y τ_2 la tasa de reducción impositiva del país 2, y con $\beta > 0$.

Los hacedores de política de ambos países presentan como objetivo la minimización de una función de pérdida que castiga tanto al desempleo como a la volatilidad tributaria, y que se define del siguiente modo:

$$L_i = (\mu_i)^2 + \alpha(\tau_i)^2, i = 1, 2 \quad (2)$$

donde $\alpha \geq 0$ incorpora el peso relativo de los dos objetivos.

Sustituyendo (1) en (2) obtenemos las respectivas expresiones de la función de pérdida que dependen exclusivamente de las tasas de reducción impositiva:

$$\begin{aligned}L_1 &= (\bar{\mu} - \beta(\tau_1 - \tau_2))^2 + \alpha(\tau_1)^2 \\ L_2 &= (\bar{\mu} - \beta(\tau_2 - \tau_1))^2 + \alpha(\tau_2)^2\end{aligned}\quad (3)$$

Un supuesto importante que facilita los cálculos es que ambos países presentan los mismos valores tanto de respuesta del desempleo ante la variación del tipo impositivo (β) como de la sensibilidad de la función de pérdida a la variación de la tasa impositiva (α).

Los países pueden tener dos tipos de conducta: la agresiva o la pacífica. El primer caso se da cuando uno de los países decide reducir sus impuestos en busca de atraer inversiones del otro país para de este modo reducir la tasa de desempleo. Y será pacífica cuando sostienen la estabilidad de su tasa impositiva, no utilizando a la política tributaria como mecanismo de atracción de inversiones desde el país socio.

Se debe verificar si los resultados del juego cambian al realizarse sólo una vez o si se repite al infinito (o un número de veces suficientemente grande).

Juego sin repetición

Con una estrategia pacífica de ambos países, el resultado de la función de pérdida de los dos jugadores es igual a la tasa de desempleo de equilibrio. Esto se debe a que la variación de la tasa impositiva es igual a cero en ambos casos.

Cuando sólo uno de los países presenta una conducta agresiva, el país que reduce la tasa impositiva ve reducir su función de pérdida, dado que la reducción del desempleo (generado a partir de la atracción de inversiones a su territorio) más que compensa la volatilidad tributaria. Por el contrario, el país que desarrolla una acción pacífica ve incrementar su función de pérdida pues su desempleo se eleva por encima de la tasa de equilibrio.

A estos valores se llega a partir de considerar que el país que tiene la conducta agresiva tendrá una tasa efectiva de disminución impositiva positiva, mientras que se considera que el otro país conserva en cero su variación tributaria. Así el país con conducta agresiva minimizará la función de pérdida (4):

$$L^{A/P}_1 = (\bar{\mu} - \beta\tau_1)^2 + \alpha(\tau_1)^2 \quad (4)$$

Esta función es minimizada con la siguiente tasa de reducción impositiva:

$$\tau_1 = \frac{\bar{\mu}\beta}{\alpha + \beta^2} \quad (5)$$

Con esta tasa de reducción impositiva, la pérdida del país con conducta agresiva es menor a la del caso en que ambos países mantienen inalterada la tasa de disminución impositiva. Mientras que el país con conducta pacífica ve incrementar su pérdida respecto a la situación previa. Así, pierde el país que desarrolla una actitud pacífica.

Si ambos países desarrollan una conducta agresiva; los dos países ven incrementar su pérdida, debido a que el desempleo no se reduce (o se reduce menos del valor que minimiza la función de pérdida) por debajo del valor de equilibrio y se adiciona el costo de la variabilidad del tipo impositivo.

En este esquema ambos países minimizan su función de pérdida considerando como dado el valor de reducción impositiva en el nivel de conducta agresiva, así la tasa de disminución impositiva es igual a:

$$\tau_1 = \frac{\bar{\mu}\beta^2(\alpha + \beta + \beta^2)}{(\alpha + \beta^2)^2}$$

$$\tau_2 = \frac{\bar{\mu}\beta^2(\alpha + \beta + \beta^2)}{(\alpha + \beta^2)^2}$$

Tomando las funciones de pérdida de ambos países y reemplazando por los valores de las tasas de variación originadas en las minimizaciones, y considerando los siguientes valores para los parámetros: la tasa de desempleo de equilibrio es de 20%, α es igual a 0,5, β es igual a 1,5, se llega a los valores que se observan en la Matriz II. La opción más conveniente para el país 1 es, ser agresivo porque pierde menos, dado que se considera que el otro país será agresivo. Y el

razonamiento del otro país será en el mismo sentido. Así se llega a una situación en la cual el bienestar agregado es menor cuando los comportamientos son agresivo-agresivo que cuando son pacífico-pacífico.

Juego repetido

En el juego repetido existe la posibilidad de que frente a situaciones donde se encuentra una combinación de conductas agresiva-pacífica, quien juega agresivo sepa que en los períodos siguientes será penalizado, recibiendo la misma respuesta por parte del otro país.

En este juego repetido se plantea que la decisión de tomar una actitud agresiva dependerá de que las ganancias del primer período superen al valor presente de los costos de los períodos siguientes derivados de las sanciones aplicadas por el otro país. El resultado final dependerá tanto del período que se considere y de la tasa de descuento que tenga el hacedor de política (a mayor período de referencia, más períodos de costos, y a menor tasa de descuento, mayor importancia de los costos) como de la capacidad de disuasión del otro país.

En el juego no repetido la solución paretiana sólo puede ser alcanzada con algún tipo de acuerdo de cooperación; sin éste la solución es una conducta agresiva de ambos países.

Matriz II

		País 1	
		Pacífico	Agresivo
País 2	Pacífico	Desempleo=20% Variabilidad=0% Pérdida=0,04 Desempleo=20% Variabilidad=0% Pérdida=0,04	Desempleo=4% Variabilidad=11% Pérdida=0,007 Desempleo=36% Variabilidad=-0% Pérdida=0,132
	Agresivo	Desempleo=36% Variabilidad=-0% Pérdida=0,132 Desempleo=4% Variabilidad=11% Pérdida=0,007	Desempleo=20% Variabilidad=25% Pérdida=0,072 Desempleo=20% Variabilidad=25% Pérdida=0,072

En el juego infinito existe la posibilidad de que no exista una guerra fiscal, fundamentalmente, si ambos países perciben que el otro país se encuentra en condiciones de sostener una guerra. Algo similar se observó en la «guerra fría»: ambos potenciales contendientes sabían que el rival tenía la capacidad militar para destruirlo, constituyendo así un empate estratégico.

En este caso el potencial es conferido por la «sanidad» de las finanzas públicas del país: un país que presenta una situación de superávit estructural estará en buenas condiciones de reducir su nivel recaudatorio en el marco de una guerra fiscal. En cambio, si la situación es estructuralmente deficitaria se dificultaría la reducción de las tasas impositivas.

Efectos de los cambios en los supuestos

Aplicando los conceptos de equilibrio que se derivan del «dilema del prisionero», ambos países saben que el otro tiene todos los incentivos a adoptar una conducta agresiva, debido a que quien acciona primero podrá obtener una mínima ventaja en atracción de inversiones. Si bien el país que desarrolla esta conducta sabe que podrá recibir una represalia, también es conciente de que una vez que se decide la inversión, ésta se mantendrá en su territorio por lo menos hasta que se amortice. Esto derivaría en que, aun en un juego infinito, ambos países tendrían incentivos para una acción agresiva.

Otra dimensión significativa es el valor del argumento, que expresa la importancia que otorgan los hacedores de política a la variabilidad de la política tributaria; a menor importancia de la volatilidad impositiva, mayor es la ganancia del primer período. El supuesto citaba la homogeneidad de dicho valor. Sin embargo, cada país podría valorar de diferente modo la importancia de la estabilidad fiscal.

Por otro lado, el nivel de la tasa de desempleo no es inocuo a la decisión. En este esquema se supone que las tasas de equilibrio son iguales para ambos países. Sin embargo, los valores observados pueden ser superiores y divergentes entre países, haciendo más deseable una política que incremente el nivel de empleo.

Algo similar ocurre con el PBI per cápita o el nivel de pobreza: cuando éstos no alcancen valores deseables existirán fuertes incentivos para, aun comprometiendo la estabilidad macroeconómica, otorgar incentivos fiscales destinados a atraer inversiones.

Aplicación al Mercosur

¿Cómo se interpretan estos resultados para la realidad de países como los del Mercosur? Los países del Mercosur, por su carácter subdesarrollado, presentan problemas de pobreza estructural que se exacerban para los países más grandes, con significativas diferencias a nivel regional. Estos determinan que la necesidad de atraer inversiones sea tierra fértil para la generación de competencia fiscal. La organización federal de la Argentina y Brasil que posibilita a las provincias o estados un manejo autónomo de su política tributaria, deja lugar a que decisiones subfederales generen efectos al resto de los países.

El mantenimiento de la estabilidad en la política impositiva no es un activo de las economías subdesarrolladas, y las economías del Mercosur no están exentas de ello. Paralelamente, la política tributaria se transforma en muchos casos en rehén de las necesidades, así se suceden cambios con el fin de paliar problemas estructurales. El caso de la Argentina durante la convertibilidad es paradigmático: la política tributaria funcionando como contrapeso de la distorsión cambiaria. Se observaron sucesivos cambios en las normas de los impuestos a la vez de creación de nuevos impuestos, como a las transacciones bancarias o la tasa de estadística.

Todos estos determinantes permiten inferir que el problema de la competencia fiscal podría ser serio en el Mercosur. Existe el atenuante de que al ser países endeudados a los cuales los organismos internacionales de crédito les exigen cierto grado de disciplina fiscal, las posibilidades de accionar sobre la política tributaria se ven limitadas. Sin embargo, existen ejemplos de competencia tributaria en Brasil, donde las políticas activas de estados como Ceará, Paraná, Rio Grande do Sul o Bahía, entre otros, significaron fuertes cambios

en los patrones de inversión tanto nacionales como regionales, fundamentalmente entre los años 1996 y 1998 (Rodríguez, 1999).

IV.3 - COOPERACIÓN VS. COMPETENCIA: APLICACIÓN AL MERCOSUR DE SIMULACIONES EN UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTADO

Una alternativa para evaluar los impactos de la competencia y la cooperación tributaria en el Mercosur¹⁶ es la realización de simulaciones en un Modelo Macroeconómico de Equilibrio General Computado (MEGC).¹⁷

La base de las simulaciones consiste en modificar variables exógenas del modelo (en este caso de origen fiscal) de uno o más países con el fin de verificar los efectos en la economía que los realiza y en la de los socios. En este caso se simulan los siguientes dos shocks: i) cambios en la tasa de imposición al capital; y ii) cambios exógenos en la tasa de retorno esperada del capital instalado. Para ambos casos se simulan cuatro escenarios: cuando es realizado en forma individual por cada país (Argentina, Brasil y Uruguay) y cuando lo realizan los tres países en conjunto en forma coordinada.

Para que existan efectos de competencia en la relación con los socios, se supone que la tasa de interés internacional para los tres países es endógena. De tal modo, el endeudamiento externo de cualquiera de los países genera un aumento para todos. Esto se encuentra justificado en el sentido que se puede considerar que

los países del Mercosur son mirados como un todo; y teniendo en cuenta que el stock de inversión disponible en el mundo para los países emergentes es limitado, el incremento de deuda de uno de los países repercute en los otros. De algún modo, este supuesto podría estar captando el traslado de inversiones entre países.

Se debe aclarar que si bien los resultados que arroja el modelo se presentan en términos numéricos, se los debe comparar sólo en términos relativos y considerando principalmente el signo observado en la simulación. Una cuantificación detallada, tanto de los costos como de los beneficios, debe realizarse empleando un mayor nivel de desagregación.

La evaluación se concentra en observar la respuesta de la inversión bruta interna ante los shocks de origen tributario. El efecto sobre el resto de las variables dependerá de las propias variables estructurales de cada uno de los países.

Cambios en la tasa de imposición al capital

Se simula (Tabla II) que, en cada uno de los casos, los países eliminan la tasa impositiva al capital, merma que es compensada por la aplicación de un impuesto de suma fija que permite mantener el presupuesto balanceado. El análisis se focaliza sobre la inversión.

Cuando el shock es individual se observa que la inversión crece en el país que lo genera y cae en los otros dos países. En sentido contrario, cuando el

Tabla II: Resultados del shock en la tasa de imposición sobre la inversión bruta interna

	Argentina	Brasil	Uruguay
Sólo Argentina	5,85	-1,76	-0,60
Sólo Brasil	-0,56	2,70	-0,17
Sólo Uruguay	-0,04	-0,04	2,75
Los tres países	5,27	0,94	2,05

Fuente: CEI

¹⁶ Se trabaja exclusivamente con Argentina, Brasil y Uruguay por la carencia de datos para Paraguay.

¹⁷ Para una explicación del modelo, sus supuestos, sus variables y demás cuestiones remitirse al Anexo I del presente trabajo.

cambio en la tasa impositiva es coordinado se observa un incremento en la inversión para los tres países.

Los valores más significativos se observan para la Argentina. Al mismo tiempo se aprecia que, como era de esperar, el menor efecto hacia el resto de los países lo genera Uruguay. La respuesta en Brasil en el caso del shock conjunto es representativamente menor en función de la sensibilidad de este país al aumento de la tasa de interés, lo que limita la expansión de la inversión.

Cambios en la tasa de retorno esperada del capital instalado

En este caso (Tabla III) se simula un incremento del 20% en el rendimiento esperado del capital instalado generado, por ejemplo, a través de subsidios.

Cuando el cambio en la tasa de retorno esperada del capital es llevada a cabo sólo por la Argentina se observa el incremento en la inversión, mientras que en los otros países cae. Lo mismo ocurre cuando el shock es generado en forma individual por los otros dos países. Cuando el cambio es generado por los tres países el incremento en la inversión es generalizado aunque el cambio en la Inversión Bruta Interna es alta para la Argentina y Uruguay y baja en Brasil.

Para Brasil se puede hacer la misma reflexión que en el caso de la variación en la tasa: la reacción se ve

condicionada por el aumento de la tasa de interés. En tanto se repite la mayor respuesta para la Argentina y el escaso impacto que genera el shock originado en Uruguay.

Conceptos destacados

La Argentina es el país que, en ambos casos, experimenta la mayor expansión a partir de la aplicación de incentivos a la inversión, sea en forma de reducción de tasa, sea como incremento del retorno esperado.

Brasil aparece como el país que menor efecto tendría en términos de aumento de la inversión bruta interna. Este resultado, tal como se expresó anteriormente, depende de que en el esquema modelado la economía de Brasil es muy sensible al aumento de la tasa de interés; esto se debe a que se experimenta un efecto desplazamiento en el que el incremento de la inversión se compensa con una reducción del consumo que limita el efecto multiplicador.

Para ambos ejercicios, Uruguay es el país que menor efecto genera en el resto de los países del Mercosur; esto resulta esperable en función del menor tamaño de este país.

También respecto a los valores, se observa que el impacto sobre los otros países del bloque, de una política de reducción de la tasa impositiva por parte de Uruguay es menor al que generan Brasil o la Argentina.

Tabla III: Resultados del shock en la tasa de retorno del capital instalado sobre la inversión bruta interna

	Argentina	Brasil	Uruguay
Sólo Argentina	14,93	-4,51	-1,53
Sólo Brasil	-1,03	4,85	-0,32
Sólo Uruguay	-0,20	-0,17	12,56
Los tres países	13,70	0,23	10,70

Fuente: CEI

Paralelamente cuando el shock es generado por la Argentina o Brasil el impacto sobre Uruguay es menor sobre este país que sobre el tercer país socio que también «sufriría» el shock. Esto permitiría conjeturar que Uruguay no tendría competencia con los países más grandes del Mercosur en el tipo de inversiones que recibe.

Claramente la mejor de las opciones para que los tres países ganen es que tanto la reducción del impuesto como el mejoramiento de la tasa esperada de retorno sea realizada en forma conjunta, aunque en este caso Brasil es el que menos gana.

V - EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La experiencia de referencia en cuestiones de integración regional es siempre la Unión Europea. En ningún otro proceso de integración se han evidenciado los avances que se observaron en la materia que en este trabajo se evalúa.

La armonización tributaria se estructuró en la UE respetando el «principio de subsidiariedad», según el cual ninguna acción comunitaria debe ir más allá de lo necesario para cumplir los objetivos del Tratado de la Unión. Esto significa que no resulta deseable «per se» cualquier grado de armonización.

Las disposiciones de la UE en materia tributaria han sido en forma de directivas, lo que implica un compromiso para los Estados miembros, pero requieren de la inclusión en el ordenamiento legal de cada país mediante la acción del poder legislativo y ejecutivo de cada miembro. Esto hace que la directiva sea obligatoria para los estados pero sólo lo será para los ciudadanos cuando se apruebe la legislación nacional.

Como primera cuestión se debe citar que la concreción a partir de 1993 del mercado único y la posterior unión monetaria obligaron a redoblar los esfuerzos en materia de coordinación tributaria, debido a que el perfeccionamiento de las cuatro libertades (movilidad de bienes, servicios, capitales y personas) pone en evidencia las diferencias en materia tributaria.

En lo referente a la armonización tributaria, el Tratado de Roma establece en el artículo 93 que ésta es necesaria dado que los impuestos indirectos pueden constituir un obstáculo para la libre circulación de mercaderías y la libre prestación de servicios en el mercado ampliado, de modo que se pueda falsear la competencia. Esta cita, junto con opiniones de la Comisión Europea, configuran un escenario en que es deseable un alto grado de armonización para estos impuestos (Fernández Mendez, 2003).

Respecto a los impuestos indirectos, el foco y los mayores avances se han dado sobre el IVA, fundamentalmente, porque existía: una gran diversidad

de tratamientos en los impuestos al consumo y la necesidad de generar recursos para el funcionamiento de la Comunidad (en el que el IVA juega un rol central y es necesaria la homogeneidad de bases para evitar esfuerzos desiguales).

Refiriéndonos a los hechos cronológicos, el primer hito de armonización tributaria en la por entonces Comunidad Económica Europea se halla en 1967 cuando se establece que antes del 1 de enero de 1970 todos los países debían adoptar un impuesto general a las ventas tipo IVA, estableciendo la estructura, modalidades y principios técnicos del impuesto, determinándose que se aplicaría el principio de origen con un esquema de compensaciones que evitase desplazamientos de ingresos considerables dentro de la región. En la década del 70 se siguió trabajando sobre la estructura del impuesto procurando una correcta definición de las bases imponibles. Debido a que el 1% de la recaudación nacional se destinaba a la financiación de la Comunidad, tratamientos diferenciales en exenciones, reembolsos a las exportaciones o la determinación del lugar de prestación de un servicio podrían generar esfuerzos fiscales muy diferentes.

Sobre fines de los ochenta, con las perspectivas de la unificación de los mercados a la vuelta de la esquina (se produciría en 1993) el foco se puso en la convergencia de las alícuotas y la transformación del principio de destino al de origen para eliminar los controles fronterizos necesarios para los ajustes de crédito tributario.

Sin embargo, la negativa de los Estados miembro a la igualación de las tasas llevó a conservar el principio de destino y buscar alternativas que permitan liberar el control aduanero, entre las que se propuso el establecimiento de un sistema de clearing que incluía también una convergencia en las alícuotas. La subsistencia del cronograma de convergencia y la dificultad para establecer el mecanismo de clearing generaron el rechazo de la propuesta.

Finalmente en 1991 se estableció un régimen transitorio, que si bien conservaba el principio de

destino, no contemplaba ajustes en frontera, que debería haber regido entre 1993 y 1996, pero que continúa siendo aplicable en la actualidad. Con este régimen se difiere el pago del IVA en las operaciones intracomunitarias que traslada el control en frontera a un control posterior en los libros de los contribuyentes involucrados en la operación y son impositivos en el estado miembro donde se efectúa el consumo. Sin embargo, la Comisión Europea reconoce que el IVA en origen sería un mejor sistema tanto en eficiencia como en menor susceptibilidad frente al fraude.

A partir del año 1996, cuando en realidad debería haber finalizado el régimen transitorio, se han elaborado diferentes propuestas por parte de la Comisión Europea tendientes a consolidar un esquema de IVA en origen. Sin embargo, los países miembro perciben que cambios en las leyes del impuesto puede traerles aparejados problemas a nivel recaudatorio.

No habiéndose llegado al esquema deseado, en materia tributaria indirecta subsisten aún diferencias importantes en los niveles de alícuota. Aunque la Comisión Europea sostiene que la estructura del IVA no obstaculiza las adquisiciones transfronterizas, se ha comprobado que en algunos casos influye en las decisiones de los consumidores (Fernández Mendez, 2003).

En materia de impuestos especiales, la armonización presenta un vínculo significativo con los objetivos, dificultades y perspectivas de la armonización del IVA, ya que, en cualquier caso, configuran impuestos sobre el consumo. Los fundamentos de estos impuestos (al tabaco, hidrocarburos, bebidas alcohólicas, etc.) exceden las cuestiones de política fiscal o de competencia en el bloque para involucrarse en cuestiones de salud pública o estrategia de desarrollo que son de indudable soberanía nacional. Sin embargo, se han realizado esfuerzos para armonizarlos y minimizar el efecto de las diferencias sobre el volumen comercializado.

Se definieron y armonizaron las bases de impuestos sobre bebidas alcohólicas, tabaco y derivados y combustibles de petróleo y gas natural. Sin embargo, la dispersión sigue siendo significativa, subsistiendo

impuestos no armonizados sobre estos productos, los cuales se pueden aplicar bajo conceptos ecológicos, estratégicos o sanitarios, siempre y cuando no limiten el volumen de negocios o configuren obstáculos a los intercambios. En materia energética, la Comisión Europea ha manifestado que sería deseable un esquema comunitario que permita reducir los impactos sobre los consumidores y al mismo tiempo sirva para internalizar los costos ambientales de productos energéticos.

En la cuestión de la imposición directa, considerando los dos grandes tipos de tributos, los principales avances se han producido en los impuestos a las sociedades y se observó un menor avance en los impuestos sobre la renta de las personas físicas.

Hasta el año 1988, si bien el foco estaba en los impuestos indirectos, se generaron una serie de directivas vinculadas con la imposición directa y en los Informes Neumark de 1962; Werner de 1970; Van den Tempel de 1970 y Burke de 1980, se presenta la necesidad de generar una convergencia en las bases y las tasas de los impuestos a las sociedades.

A partir del año 1988, con la libre circulación de capitales aprobada en la Comunidad, se reavivó la preocupación de los Estados miembro respecto a los posibles efectos de las disparidades impositivas sobre la localización del ahorro. Ante esto se buscó, sin éxito, la propuesta de establecer retenciones mínimas sobre los intereses y mayor intercambio de información entre las administraciones fiscales. Se trabajó, en este aspecto con más suceso, en evitar la doble imposición o el fraude fiscal. Los escasos avances en armonización de impuestos directos se originan, no tanto en el contenido de las propuestas, sino en la falta de convencimiento de algunos de los países respecto a la necesidad de armonizarlos (Guerrero y Castillo, 2001).

En el año 1997, en la reunión de ministros de economía y finanzas (ECOFIN), se presentó un «paquete fiscal» que se compone de tres medidas:

- Código de conducta fiscal en el que se acordó acabar con la competencia empresarial mediante

la eliminación de regímenes fiscales perniciosos. armonización tributaria.

- Directiva sobre la fiscalidad del ahorro, cuyo objetivo es garantizar una imposición mínima sobre los rendimientos del ahorro en forma de intereses.
- Régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades vinculadas de Estados miembros distintos, cuyo objetivo es evitar las retenciones en origen para estas operaciones.

Este paquete fiscal llevó más de seis años de negociación y fue aprobado en junio de 2003 y estando prevista su entrada en vigor para julio de 2005. Los acuerdos que se alcanzaron resultan muy importantes desde la óptica de las autoridades de la UE, considerando que en el Tratado de Roma no se contempla expresamente la armonización de los impuestos directos.

Resumiendo, si se considera la dimensión del acuerdo en otros temas, se debe citar que en forma relativa los avances han sido escasos en materia de

Los motivos que generaron un avance lento en la materia deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar la factibilidad de armonizar impuestos en el Mercosur. La institucionalidad para la toma de decisiones (la unanimidad dificulta la negociación) y la falta de perspectiva global para superar los inconvenientes económicos (una exacerbada defensa del interés nacional) son factores que se deben considerar si se quiere avanzar en el Mercosur.

La experiencia europea demuestra que no es un camino fácil de recorrer, pero el Mercosur deberá estar muy atento para evitar efectos indeseados de la integración que podrían originarse en una falta de armonización tributaria.

La experiencia internacional es muy válida, en tanto y en cuanto no se la utilice como un “manual de instrucciones” para la armonización tributaria en el Mercosur. Las realidades, las culturas y los tiempos de la Unión Europea son diferentes: esto obliga a considerar propuestas que respondan a la coyuntura e historia del bloque sudamericano.

VI - DESCRIPCIÓN Y COMPATIBILIDAD DE LAS ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

Las estructuras tributarias del Mercosur son complejas. Para ser correctamente abordadas debe hacerse con un enfoque general. Así, para la descripción que se realiza en nuestro trabajo se utiliza información contenida en Barreix y Villela (2003). La evaluación se realiza por tipo de impuesto.

VI.1 - IMPUESTOS AL CONSUMO

Dentro de los impuestos generales en la Argentina, Paraguay y Uruguay existe un impuesto al valor agregado (IVA) a nivel federal o central. En materia de bienes los tres países comparten la aplicación del criterio de destino en la transferencia de bienes (se gravan las importaciones y no las exportaciones). En servicios, sin embargo, mientras la Argentina conserva el criterio de destino en los otros dos países prevalece la aplicación del criterio de origen.¹⁸

En el caso de Brasil el Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) -que es equivalente al IVA- es el principal impuesto estadual. Este impuesto grava las transferencias de mercaderías y las prestaciones de los servicios de comunicaciones y de transporte intermunicipal e interestadual. El resto de los servicios es gravado por el Impuesto sobre Servicios (ISS), de carácter municipal y monofásico.¹⁹

El ICMS en el ámbito estadual se aplica con un criterio híbrido entre el de destino y el de origen que dificulta las exportaciones cuando existen ventas entre estados. Debido a que las exportaciones están exentas y la compra de insumos genera créditos, la dificultad aparece cuando empresas netamente exportadoras compran insumos en otra jurisdicción y el estado en que se produce el bien debe hacerse cargo de la devolución del crédito generado por la compra de insumos al momento de exportar el bien. Esta característica híbrida también da lugar a la existencia de guerras fiscales dirigidas a atraer inversiones.

En una primera evaluación, se puede decir que las estructuras tributarias de los cuatro países en materia de impuestos generales al consumo es satisfactoriamente homogénea, fundamentalmente porque existen los mismos impuestos. Sin embargo, existen diferencias que deben considerarse.

Un problema entre los países del Mercosur se origina en que los impuestos generales al consumo aparecen en diferentes niveles de gobierno. Mientras en la Argentina, Paraguay y Uruguay el IVA aparece a nivel federal, en Brasil este impuesto (en realidad el ICMS o el ISS) se encuentra a nivel estadual o municipal. Los niveles subfederales de gobierno en Brasil tienen la potestad de determinar las exenciones y las tasas (lo cual ya es una fuente de potenciales conflictos), pero también pueden otorgar incentivos para la radicación de empresas, sin mayores posibilidades de ser controlado por el gobierno central. Este problema, adicionado a las características híbridas del ICMS, permitió la existencia de incentivos a la inversión otorgados por Estados brasileños, lo cual no sólo generó problemas entre los estados de Brasil, sino con los socios del Mercosur en materia de reversión de flujos de inversión.

Se observa también la presencia de otros impuestos generales al consumo. La Argentina presenta a nivel provincial el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Por ser un impuesto acumulativo genera efectos en cascada que deterioran la competitividad, ya que encarece las exportaciones (debido a que no se puede aislar el impuesto pagado en etapas anteriores) y presenta un sesgo pro-importador para los bienes finales. Este impuesto intentó ser removido repetidas veces, pero la importancia del mismo en las estructuras tributarias (en el 2003 representó el 61,7% de los ingresos propios de las provincias) fundamenta la negativa de las administraciones tributarias provinciales a eliminarlo.

La remoción de impuestos en cascada - principalmente ingresos brutos en la Argentina o el CPMF (impuesto al cheque) en Brasil- es necesaria para incrementar la competitividad de estos países. Pero, al mismo tiempo, esto significaría un “efecto negativo” para Paraguay y Uruguay (países para los que este tipo

¹⁸ Según el criterio de origen se grava el hecho económico sin importar el destino, de modo que se podrían gravar las exportaciones.

¹⁹ Se entiende por impuesto monofásico aquel que se aplica sólo en una etapa de la cadena del bien o servicio.

de impuestos no tienen relevancia). Se observó que la reforma tributaria de Brasil (eliminación de la acumulación de la Contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS) y Programa de Integración Social/Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP)) generó impacto mediático en el Mercosur, pero al ser en realidad medidas que redujeron el sesgo anti-exportador y pro-importador del sistema tributario brasileño, no se generaron consecuencias posteriores de significancia.

A modo de conclusión se puede establecer que un objetivo intermedio de la armonización sería converger hacia un impuesto al valor agregado con criterio de destino. La adopción de este principio hace que no sea necesario que los impuestos sean iguales, debido a que con el ajuste en frontera se asegura que tanto los bienes nacionales como importados paguen el mismo impuesto en el mismo mercado (Díaz, 2004). Sin embargo, para pensar la situación en el largo plazo, en un mercado único los ajustes en frontera deben desaparecer, para lo cual se debe pensar en la convergencia de bases y alícuotas impositivas. Como vimos al evaluar la experiencia de la Unión Europea, este es un tema central y como tal de difícil resolución.

VI.2 - IMPUESTOS A LA RENTA

En la secuencia de armonización tradicional (por ejemplo, en el caso europeo), la imposición directa aparece recién en etapas avanzadas. Sin embargo, se debería considerar la situación particular del Mercosur, donde los países tienen necesidad de absorber ahorro externo; en este marco, los impuestos sobre la renta juegan un rol central.

Los cuatro países del Mercosur aplican el impuesto a la renta sobre las personas jurídicas (IRPJ), mientras que el impuesto global a la renta de las personas físicas (IRPF) es sólo aplicado por la Argentina y Brasil.²⁰ En Uruguay y Paraguay no existe tal gravamen y sólo se aplica el IRPJ a los ingresos de las empresas unipersonales.

En lo referido a los criterios jurisdiccionales,

mientras que la Argentina y Brasil aplican el criterio de renta mundial, Uruguay y Paraguay aplican el criterio de fuente.²¹ Esta diferencia posibilitaría que Uruguay y Paraguay podrían transformarse en países con características de paraíso fiscal para el resguardo de contribuyentes de la Argentina y Brasil.

Las diferencias más importantes en el Mercosur para el caso del IRPJ es que mientras en la Argentina, Paraguay y Uruguay el impuesto es proporcional (35%, 30% y 35% respectivamente), en Brasil es levemente progresivo: 15% para todas las rentas, 10% más a las rentas superiores a R\$ 240.000 y se agrega una tasa adicional denominada Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL) destinada a financiar la seguridad social que es de 8%, esto suma una alícuota total de 34%. Sin embargo se debe considerar que la progresividad o proporcionalidad del sistema también puede provenir de las deducciones o exenciones que se permitan realizar sobre la base imponible.

En lo referente al IRPF las diferencias más importantes entre la Argentina y Brasil son: i) en el primero de los países no se gravan los intereses de los plazos fijos y en el segundo sí; ii) al mismo tiempo que las ventas de acciones tributan en forma más generalizada en Brasil; iii) tanto las exoneraciones como las deducciones son mayores en la Argentina, con lo que se erosiona la base imponible; iv) y mientras en Brasil se aplican sólo dos tramos de alícuota (15% y 27,5%) en la Argentina van del 9% al 35%.

Un punto muy relevante es el tratamiento tributario de las rentas de carácter internacional, fundamentalmente por la importancia que tienen los flujos de capitales en la generación de volatilidad macroeconómica. Dentro de este tratamiento se destacan:

- La Argentina y Brasil no tienen retenciones a los dividendos remitidos, en Uruguay es muy acotado y Paraguay es el único país que tiene retenciones del 5%.
- Argentina y Brasil, al aplicar el principio de renta mundial, conceden crédito fiscal por el impuesto

²⁰ La Argentina y Brasil evitan la doble imposición no incorporando los dividendos a la base imponible.

²¹ Renta Mundial: Los individuos y empresas residentes son gravados por sus rentas de fuente nacional y no nacional, en tanto que los individuos y empresas no residentes son gravados por sus rentas de fuente nacional. Fuente: se grava a residentes y no residentes en base a las rentas de fuente nacional.

pagado en el exterior por las rentas de fuente extranjera para evitar la doble imposición.

- Bajas tasas de retención sobre intereses remitidos pueden contribuir a captar inversiones, tanto directas como de cartera, y a la vez, tasas muy bajas pueden dar lugar a maniobras elusorias originadas en la subcapitalización (Barbetti, 2001)²²: por ello muchos países aplican tasas altas. En el Mercosur tres países aplican tasas de retención sobre intereses remitidos al exterior: Argentina 15,05%, Brasil 15% y Paraguay 17,5%. Uruguay no realiza retenciones en función del perfil de su sistema financiero destinado a captar ahorro externo.
- La subcapitalización se puede originar en una excesiva remesa de intereses. En los cuatro países del Mercosur hay medidas específicas o generales para evitar la erosión de las bases de los impuestos a las rentas. Aunque la acción parece ser más fuerte de parte de la Argentina y de Brasil (en menor grado para este último) que en los países más pequeños.
- En los países que aplican el criterio de renta mundial, se da a los contribuyentes la posibilidad de diferir el pago correspondiente a la renta generada en el extranjero hasta que se paguen los dividendos, pero esto es muchas veces utilizado como un mecanismo para retrasar el pago, derivando los fondos a paraísos fiscales hasta que se decida la reinversión, o sea no entra el dinero al país. En la Argentina existe legislación tendiente a que aquellas compañías que mantengan inversiones en jurisdicciones de baja tributación tengan que pagar el impuesto por esos ingresos, en tanto que Brasil no tiene legislación específica.
- En materia de paraísos fiscales, Brasil en 1996 y la Argentina en 1999 adoptaron normas a fin de evitar maniobras elusivas que se efectúan utilizando países de baja o nula tributación, considerando que las transacciones con esos mercados deben

estar sujetas a las normas de precios de transferencia.

- En materia de precios de transferencia, la Argentina y Brasil tienen medidas específicas; en Uruguay -que no tiene medidas específicas- la autoridad fiscal tiene la posibilidad de indagar la realidad económica y realizar ajustes, mientras que Paraguay presenta condiciones favorables para la planificación tributaria internacional.²³

Estos puntos marcan disparidades significativas, tal vez mayores a las observadas en materia indirecta. Aunque no se logre una convergencia, Díaz (2004) considera que “de no lograrse la armonización de la imposición directa no es difícil predecir que a la postre se logrará una armonización de dicho tipo impuesta a la baja por los sistemas fiscales de los países signatarios con tributación más atractiva o blanda para los administrados”. Esto significaría una tendencia a la igualación hacia los niveles de Uruguay y Paraguay, aunque se debe considerar que la ostensible diferencia de tamaño y objetivos (Argentina y Brasil buscan inversiones y Uruguay y Paraguay ahorro) puede hacer que no se observe tal convergencia y si, en cambio, una mayor presión de los países grandes hacia los más pequeños a fin de homogeneizar tributos.

Finalmente, la tributación directa tiene relación con la regulación de los flujos de capitales; bajo este concepto es que debemos considerar la armonización en la materia como un objetivo directamente relacionado con la estabilidad del área económica.

VI.3 - SEGURIDAD SOCIAL

En materia de seguridad social, en la Argentina y Uruguay hubo reformas que redujeron los aportes patronales en un intento por disminuir el nivel de desempleo. Esta reforma y la creación de un sistema mixto (se pasó del sistema solidario de reparto único a un sistema en el cual -por el lado privado- los aportes van a una cuenta exclusiva del contribuyente), derivaron

²² La subcapitalización es el mecanismo por el cual se reduce la integración de capital, la cual es reemplazada por un préstamo, por ejemplo de la filial no residente. En función de que los intereses pueden ser deducidos de la base imponible del IRPF, determinados inversores pueden optar por financiar su inversión con deuda a fin de reducir el pago de impuestos. La OECD ha elaborado informes al respecto.

²³ En CIAT (2003) se define: “La tributación internacional trata de las reglas aplicables a las transacciones extrafronterizas en diversas jurisdicciones tributarias. La planificación tributaria internacional combina estas transacciones en la estructura tributaria más eficiente. Las estrategias de planificación optimizan la renta después del impuesto y los flujos de capital de la transacción a medida que se desplaza del anfitrión hasta la jurisdicción nacional. El principal objetivo de la planificación tributaria internacional es minimizar o diferir los impuestos globales legalmente para lograr los objetivos deseados del negocio al igual que otros objetivos como resultado de dichas transacciones”.

en importantes complicaciones a la hora de financiar a los actuales pasivos. El problema de la desfinanciación del sistema de seguridad social es un problema común al Mercosur por el envejecimiento poblacional y el crecimiento de la informalidad y el desempleo (BPS, 2002 y Mesa Lago, 2004).

En la Argentina conviven los problemas demográficos y laborales citados a lo que se agrega un elevado nivel de evasión que dificulta el sostenimiento del sistema. Su financiamiento explica en forma central el déficit estructural de este país (Macián de Barbieri, 2001; Mesa Lago, 2004 y Ronconi, 2002).

En Brasil, donde no se han realizado reformas estructurales²⁴, el problema del envejecimiento no es tan significativo; sin embargo es relevante. De todos modos, obligado por la coyuntura, en el pasado reciente Brasil tuvo que crear contribuciones especiales como el COFINS, la CSLL, el PIS/PASEP y el CPMF.

En Uruguay, el problema del envejecimiento es muy relevante y su participación en el déficit fiscal es central (Mesa Lago, 2004). Aún con la reforma del sistema se espera que el mismo sea deficitario a lo largo de los próximos 50 años (Noya y Laens, 2000).

Paraguay, aunque tiene una estructura etaria más joven que el resto de los países, se estima que tiene déficit actuarial, tal vez originado en una tasa de cobertura sobre activos muy baja, que al ser un sistema de reparto, dificulta la financiación de los pasivos acumulados. Al mismo tiempo, la fragmentación del sistema con seis instituciones diferentes ha sido un obstáculo a la reforma del mismo.

Siendo la cuestión previsional común a los cuatro países, la solución a este problema debe ser tomada desde un nuevo punto de vista de conjunto. Sin embargo se puede destacar que el Mercosur prestó poca atención ya desde el Tratado de Asunción, donde las cuestiones relacionadas con la seguridad social no han sido tenidas en cuenta según su importancia, considerando que la seguridad social debe ser una herramienta que amortigüe las consecuencias negativas de la integración y sirva como un instrumento de redistribución con justicia social

(BPS, 2002). Los avances observados se han dado en el marco del Sub-grupo de trabajo N°10, en materia de reconocimiento mutuo para los años trabajados en otros países del bloque y elaboración de tratados bilaterales de reconocimiento (BPS, 2002).

En términos de aportes patronales las mayores alcúotas se observan en Brasil y la Argentina; y que al mismo tiempo tienen esquemas más complejos que los de Paraguay y Uruguay (Barreix y Villela, 2003).

El punto más destacado y que marca la diferencia es que mientras la Argentina y Uruguay han reformado sus sistemas de seguridad social hacia sistemas mixtos y Paraguay tiene la intención de hacerlo, en el caso de Brasil se refuerza el papel del Estado como el principal e indelegable responsable de la seguridad social obligatoria.

Con la reforma realizada en Brasil, se manifiesta una tendencia a financiar la seguridad social a través de impuestos indirectos para permitir la devolución de impuestos y así evitar efectos anticompetitivos. Esta es una alternativa que deberán evaluar los países del Mercosur como una opción válida para solucionar el problema sin deteriorar la capacidad de insertarse comercialmente.

VI.4 - TRATADOS TRIBUTARIOS

Estos tratados se realizan con dos motivos: se busca evitar un doble cargo para contribuyentes que tienen actividades en dos países, en los cuales (por lo menos en uno de ellos) se aplica el criterio de renta mundial y en segundo lugar se busca asegurar el intercambio de información que permita la cooperación en el control de la evasión y/o la elusión tributaria.

Dada la temática que abordan los tratados, éstos permiten algún grado de armonización. Así, se podría pensar que los tratados tributarios podrían tener un papel más relevante en un esquema de cooperación o armonización tributaria a nivel Mercosur.

Debido a las características de los países del Mercosur, donde dos de ellos aplican el criterio de renta mundial, y donde los países presentan problemas para mantener

²⁴ La decisión de no realizar reformas estructurales se basó en que se estimó que una reforma como la realizada en otros países de Latinoamérica habría generado un costo financiero de transición del 202% del PBI (BPS, 2002).

en equilibrio sus cuentas fiscales, es fundamental cerrar acuerdos que permitan superar estos problemas.

Los problemas de doble imposición pueden solucionarse en forma unilateral a través de otorgar exenciones fiscales totales o parciales de las rentas inversoras en el país o bien conceder crédito fiscal total o parcial por el monto de impuesto pagado en el extranjero. Pero con los tratados, manteniendo las concesiones unilaterales, se actúa reduciendo las tasas de retención sobre dividendos, intereses y regalías, y sobre todo se genera un mayor margen de certidumbre al evitar reversiones de las políticas unilaterales.

Los tratados no reducen sustancialmente el costo impositivo para las empresas si previamente existen beneficios unilaterales. Sin embargo, las empresas ven de buen grado estos acuerdos pues además de limitar las tasas de retención, confieren –como se citó anteriormente- estabilidad y certidumbre al sistema tributario del país en el cual se invierte.

En lo referente a los países del Mercosur, la Argentina y Brasil son los únicos países que tienen firmado desde 1980 un acuerdo de doble tributación entre sí. Debido al tiempo transcurrido y los cambios acontecidos, tendientes a dar mayor libertad a los flujos de capitales, las tasas de retención fijadas en aquel acuerdo no difieren (para el caso de la Argentina) de las aplicadas a países con los que no existe acuerdo o bien debieron ser reducidas en función de una reducción generalizada como ocurrió en el caso de Brasil. Esta situación limita la efectividad del acuerdo.

Subsiste también un punto de potencial conflicto, y es que la Argentina evita la doble imputación eximiendo de pagar impuesto a las rentas de fuente brasileña. Por lo tanto, si Brasil aplica alguna exención, el tratado establece un estímulo a las empresas argentinas a invertir en Brasil, potenciado porque conservaría el acceso pleno al mercado de la Argentina (Barreix Villela, 2003). Esto obliga a pensar en la necesidad de armonizar esta cuestión que se vincula con los incentivos a las inversiones.

VI.5 - ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

El intercambio de información es fundamental para un proceso de integración, y la interacción de las administraciones tributarias juega un rol central en el efectivo control de las acciones elusorias o evasivas, que pueden darse aprovechando las facilidades que confiere el mercado ampliado.

Una diferencia entre las administraciones tributarias en el Mercosur es que mientras la Argentina, Brasil y Paraguay tienen las administraciones de aduanas e impuestos internos integradas, Uruguay presenta instituciones separadas.

Las administraciones tributarias de los países del Mercosur mostraron en 14 años de integración comercial escasos avances en materia de cooperación, no existiendo mecanismos de consulta ni de intercambio de información hasta los que se generaron entre la Argentina y Brasil en el año 2005. En abril de ese año, estos países firmaron un convenio a través del cual las Administraciones Tributarias acordaron brindarse asistencia mutua; dicha asistencia se prestará mediante el intercambio de información, las fiscalizaciones simultáneas y la presencia de funcionarios de la Administración Tributaria de un Estado en el territorio del otro Estado. Sin embargo, están pendientes de concretarse los vínculos con los otros países.

VI.6 - OTROS

Tanto la Argentina como Brasil presentan impuestos a las transferencias financieras, mientras que Paraguay y Uruguay no lo tienen. El sostenimiento de estos impuestos es una cuestión que se debe evaluar en forma profunda y considerando las realidades de los países del Mercosur. Si se contemplan los corolarios de la teoría económica, estos impuestos deberían ser removidos -al igual que las retenciones a las exportaciones que aplica la Argentina- en virtud del mayor carácter distorsivo que presentan, pero se debe

considerar que aportan una porción significativa de los ingresos y en el caso de los impuestos sobre las transferencias actúan como elementos que, al desalentar

los movimientos de capitales de corto plazo, pueden colaborar en la reducción de la volatilidad macroeconómica de la región.

Resumen de la estructura tributaria en el Mercosur

	Compatibilidades	Diferencias
Impuestos al Consumo	Presencia de impuesto al valor agregado en los cuatro países (al ICMS de Brasil se lo puede asimilar al IVA).	- Aparición en diferentes niveles de gobierno (Brasil es estadual y municipal). - Impuestos multietápicos acumulables en la Argentina (ingresos brutos) y Brasil (CPMF).
Impuestos a la Renta	- Aplicación en los cuatro países de impuesto a la renta de las personas jurídicas. - Homogeneidad en alícuotas.	- Impuesto a la renta de personas físicas sólo en la Argentina y Brasil. - Criterio de renta mundial en la Argentina y Brasil y criterio de fuente en Paraguay y Uruguay. - Alícuota proporcional en la Argentina, Paraguay, Uruguay y levemente progresiva en Brasil.
Seguridad Social	Problemas para el financiamiento de los pasivos actuales y futuros.	Argentina y Uruguay sistema mixto de jubilación, Brasil totalmente estatal y Paraguay estatal con una reforma en marcha hacia una sistema mixto.
Tratados Tributarios	Tratado entre la Argentina y Brasil.	- El Tratado entre la Argentina y Brasil es muy antiguo. - Argentina evita la doble imputación eximiendo de pagar impuesto a las rentas de fuente brasileña. Esto es una potencial fuente de incentivos para invertir en Brasil.
Administraciones Tributarias		Escasa o nula vinculación entre las administraciones tributarias.
Varios		Presencia de impuesto a las transacciones bancarias en la Argentina y Brasil.

VII - INCENTIVOS FISCALES EN EL MERCOSUR

Dentro de las medidas tendientes a generar inversiones, tanto sea de carácter interno como inversiones extranjeras directas (IED), los países proponen incentivos fiscales dirigidos a reducir algunos de los costos de inversión.

Este tipo de incentivos -que implican una transferencia de recursos públicos a agentes privados- estarían justificados cuando: i) el uso privado genere un beneficio social mayor al que se observaría si ese uso es público; ii) la inversión no se realizaría de otro modo; iii) no genere relocalización; iv) y asegure que los beneficios de la inversión sean captados por los residentes de la región. Si estos requisitos planteados no se cumplen, se estaría en presencia de una acción que reduce el bienestar.

La situación resulta particularmente difícil para los países en desarrollo en los que se observa la existencia de «fallas de gobierno». Bajo estas circunstancias, la presencia de incentivos superpuestos, el otorgamiento discrecional y la dificultad para controlar la real aplicación de incentivos hacen que los mecanismos de incentivos para la inversión estén en algunos casos vinculados a hechos de corrupción (Chudnovsky y Lopez, 2001).

Sin embargo, estos incentivos tributarios exceden el motivo de atracción de inversiones, y puede trasuntar al ámbito de las exportaciones y la generación de mejores condiciones para la investigación y desarrollo. Los países del Mercosur no están exentos de estos mecanismos, por lo cual a continuación se realiza una evaluación para el bloque sudamericano.

VII.1 - INCENTIVOS A LA EXPORTACIÓN

En Díaz, (2004) se define a los incentivos a las exportaciones como «todas aquellas medidas fiscales, financieras, crediticias, cambiarias y comerciales, otorgadas por el Estado del país exportador que implican un estímulo económico financiero para

facilitar las exportaciones». Esta definición amplia involucra la devolución de impuestos (por ejemplo el IVA). Sin embargo a esto se lo puede considerar como un «incentivo puro» en virtud que se origina en el principio comúnmente aceptado de no exportar impuestos. En cambio, los incentivos cuestionados y limitados son aquellos que implican subsidios u otro tipo de ayudas explícitas vinculadas exclusivamente a la exportación de los bienes. En este contexto se considera subsidio a toda devolución de impuestos que exceda los percibidos sobre la producción y la distribución de productos similares en el mercado interno.

En el Mercosur los incentivos «no puros» a las exportaciones no existen en la práctica²⁵, ya que se vieron reducidos por diferentes motivos: son incompatibles y violatorios de los fundamentos de un proceso de integración: de hecho están prohibidos por las normas de la OMC; y por la necesidad de equilibrar finanzas públicas con problemas estructurales.

Un problema que es posible encontrar en el Mercosur es el de las devoluciones de impuestos que pueden ser cuestionadas, fundamentalmente, por la presencia de impuestos en cascada, los cuales son de difícil devolución (ingresos brutos en la Argentina, PIS/PASEP y COFINS en Brasil²⁶), ya que no se puede determinar (tal como lo exige la OMC) con total precisión la carga impositiva.

Otra potencial fuente de conflicto son los mecanismos de admisión temporaria como los que se utilizan en los cuatro países, por medio de los cuales los insumos para la fabricación de bienes que luego serán exportados no pagan impuestos internos ni aranceles aduaneros en la importación. Este mecanismo muestra beneficios sólo financieros, ya que estos impuestos serían devueltos de todos modos en el momento de la exportación. Sin embargo, existe otra dimensión de conflicto que es la competencia dentro de los mercados nacionales por parte de empresas del resto del bloque que no tienen que pagar los aranceles de importación, mientras que las empresas locales sí lo tienen que hacer, y quedan de este modo en una

²⁵ Por la decisión 10/94 se decidió la eliminación gradual de los incentivos «no puros» para el comercio intrazona, dejando libertad para el comercio extrazona, siendo luego estos fuertemente limitados por la OMC.

²⁶ En la reforma de 2004 se trabajó para eliminar la acumulación de estos impuestos en Brasil.

posición de desventaja.

Dentro de los incentivos a las exportaciones se debe considerar a las Zonas Francas.

Zonas Francas

Las zonas francas son instrumentos que se encuentran en una zona gris entre la promoción de exportaciones y las políticas de incentivos a la producción o regionales (que se analizan en la sección siguiente). Así, es necesario esbozar una definición. En Díaz (2004), basándose en Asensio (1943), se define a las zonas francas como «un pedazo de territorio neutralizado aduaneramente, donde todas las naves, cualesquiera su nacionalidad tienen libre acceso y donde todas las mercaderías de cualquier naturaleza y origen, pueden ser descargadas, depositadas, manipuladas, transformadas y exportadas sin ninguna formalidad ni restricción y sin deber por ello derechos de aduana, con excepción de las que se introduzcan en el interior del país».

Por supuesto que el concepto de la zona franca es dinámico, y se distingue a las zonas francas comerciales de las industriales. La diferencia radica en la posibilidad o no de transformar los bienes introducidos.

Desde una perspectiva del destino de la producción se puede hablar de Zonas Procesadoras de Exportaciones (ZPE) (Vives, 2000) que serían en realidad zonas francas industriales. En general, se espera que éstas produzcan bienes en los cuales la región en la que se localiza la ZPE presenta ventajas comparativas. Sin embargo, debemos considerar que en muchos casos estas zonas francas se desarrollan en un determinado lugar porque presenta algún desequilibrio respecto al resto del territorio, y por lo tanto sería de esperar que no esté clara cuál es su ventaja comparativa o simplemente que su explotación no permita una ocupación plena de los factores. Por lo tanto, se puede pensar a las Zonas Francas en los procesos de integración como políticas regionales, pero por supuesto que sus características deben estar pensadas en función del resto de los países y regiones que componen el bloque.

La situación de las zonas francas en el Mercosur, conforme a la Decisión CMC 8/94, el acuerdo bilateral de Argentina-Brasil/1994 y el Acuerdo de Itagua/1999 la situación puede sintetizarse en tres puntos (Díaz, 2004; Vives, 2000):

- Las dos áreas especialmente conflictivas que son Manaos y Tierra del Fuego, consideradas áreas aduaneras especiales por un acuerdo bilateral entre la Argentina y Brasil, podrán seguir ingresando los productos (previa reglamentación) al otro país sin pagar el Arancel Externo Común (AEC) o con arancel cero hasta el año 2013.
- Las áreas francas que se encontraban funcionando al momento del dictado de la Dec. 8/94, con legislación vigente o en trámite parlamentario de creación, podrán ingresar sus productos al Mercosur pagando el AEC.
- Las áreas francas creadas con posterioridad no podrán ingresar sus productos al Mercosur.

La cuestión de las zonas francas es un punto a armonizar, ya que tanto Uruguay como Paraguay no cuentan con zonas francas que tengan con las ventajas de Manaos y Tierra del Fuego. La armonización debería respetar lo establecido en el Art. 4 de la Dec. CMC 31/00. El no cumplimiento de lo establecido potenciaría la asimetría observada en contra de Uruguay y Paraguay.

VII.2 - INCENTIVOS A LA INVERSIÓN Y/O LA PRODUCCIÓN

En los últimos años los países del Mercosur han reducido el volumen de incentivos tributarios que favorecían a determinados sectores o regiones, tal vez la única excepción haya sido Brasil a finales de los noventa, país en el cual la potestad tributaria de sus estados y municipios posibilita este comportamiento. Esto llevó a una guerra fiscal entre los estados que repercutió hacia el resto del Mercosur.

Tabla IV: Evolución de los gastos tributarios en la Argentina

Año	Programas de Promoción Regional y Sectorial		Normas del Impuesto		Gastos Tributarios Totales	
	Millones de \$	% del PBI	Millones de \$	% del PBI	Millones de \$	% del PBI
2002	2147	0,69	6710	2,15	8857	2,84
2003	2217	0,60	8063	2,19	10280	2,79
2004	1829	0,44	8786	2,11	10615	2,55

Fuente: Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina

Para la Argentina, los gastos tributarios en incentivos sectoriales y regionales se concentran en 15 programas que, como vemos en la tabla IV significan menos del 1% del PBI con un descenso para el año 2004 (MECON 2004). Sin embargo la importancia más significativa se encuentra en los gastos tributarios, en normas del impuesto²⁷ que no se pueden asociar a sectores o regiones.

En el caso de Brasil lo primero que se debe citar es que gran parte de los gastos tributarios provienen de niveles subfederales, cuya información no se encuentra disponible. A nivel federal la Secretaria da Receita Federal (SRF)²⁸ elabora un informe sobre Beneficios Tributarios en el cual la metodología no permite una clara división de los gastos tributarios que van sobre programas o sobre normas. Sin embargo, del informe 2004 de gasto tributario se pueden extraer algunos números de indudable impacto regional y sectorial (correspondientes al año 2004 expresados en participación en el PBI): Zona Franca de Manaus 0,21%, Desarrollo Regional 0,07%, Programas de Micro y Pequeñas Empresas 0,22%. Estos números acumulados significan un 0,5% del PBI, lo que es superior a lo observado para la Argentina (0,44%). Se debe considerar que los gastos tributarios totales de la SRF Brasil (1,4% del PBI) son inferiores a los de la Argentina, aunque se debe reparar en la salvedad realizada respecto a la mayor importancia de los estados federales de Brasil en términos tributarios. En Rozemberg (2004) se presenta una estimación para la Argentina y Brasil (considerando los mecanismos estatales de Brasil) el

total de incentivos tributarios es de 2,8% del PBI para la Argentina y de 3,5% para Brasil.

Dentro de los incentivos a la inversión se pueden destacar los incentivos regionales y los sectoriales.

Incentivos Regionales

La Argentina y Brasil, en virtud de su extensión territorial, presentan significativos desequilibrios interregionales. Estos justifican la existencia de esquemas de incentivos para determinadas regiones que buscaron desarrollar y poblar áreas rezagadas: los ejemplos más significativos son Tierra del Fuego y «Provincias menos desarrolladas» (San Luis, Catamarca, La Rioja, San Juan y parte de Mendoza) en la Argentina; y Manaos, la Amazonia y el Nordeste en Brasil.

En el caso de la Argentina, se los critica por considerar que los mismos aparecen con una exageradamente alta relación costo fiscal-resultados, puntualmente en el caso de la Zona Franca de Tierra del Fuego; si bien ayudó a generar empleos que hicieron crecer cinco veces la población en veinte años, se señala que no generó un polo industrial que realmente agregue valor sino que se lo identifica muchas veces con el reetiquetado de productos importados (Barreix y Villela, 2003). De todos modos se debe considerar que este es un ejercicio contrafáctico, y se debería considerar del mismo modo cuál sería la estructura poblacional y productiva de este territorio sin la

²⁷ Corresponde a exenciones o reducciones en alícuotas que implican menor recaudación a la que se observaría en caso de generalización del impuesto.

²⁸ La SRF explica el 69% de la recaudación nacional (Díaz, 2004).

presencia de las políticas regionales para evaluar la efectividad de las mismas. Estos incentivos significan el 36% de los gastos tributarios destinados a promoción regional y sectorial (MECON, 2004). Para las Provincias menos desarrolladas la duda se plantea en referencia a si en la mayoría de los proyectos haya existido realmente actividad económica. Aunque estos incentivos aún siguen vigentes, no se han agregado nuevos desde comienzos de la década del 90, observándose reasignaciones y límites. Estos gastos explican el 30% de los gastos tributarios de promoción regional y sectorial (MECON, 2004). En el caso de las provincias de la Argentina, si bien poseen potestad tributaria, los principales impuestos se encuentran concentrados a nivel nacional (IVA y Ganancias) quedando margen para practicar políticas de incentivos sólo en el impuesto sobre los ingresos brutos. Los sucesivos pactos fiscales²⁹, si bien no lograron eliminar este impuesto, permitieron un moderado avance en materia de convergencia y reducción de alícuotas de actividades productivas (Di Gresia, 2003), que si bien no fue completado generó niveles más bajos de imposición que limitaron la potencialidad de incentivos en dicho tributo.

Para Brasil, en las décadas del 70 y 80 (cuando la economía era más cerrada) los incentivos (en realidad la renuncia fiscal) tuvieron una proliferación que en la segunda mitad de la década del ochenta obligó a reconsiderar el alcance de los mismos (Lerda, 1999). La apertura comercial (OMC y Mercosur) ha sido un límite en función de la incompatibilidad de algunos de estos mecanismos. Sin embargo, las características propias del esquema tributario de Brasil dificultan significativamente la posibilidad de estimar los incentivos que se otorgan, fundamentalmente en el plano estadual (Díaz, 2004). La Ley de Responsabilidad Fiscal ha sido también un mecanismo de contención de estas acciones estaduais (Peres Nunes, 2000).

En cuanto al éxito de las medidas, en los casos de Amazonia y Nordeste, aunque pueden citarse como casos exitosos, no lograron reducir totalmente el atraso

relativo. Se deben citar casos de distorsiones generadas por traslación de renta de zonas no exoneradas a zonas exoneradas a través de precios de transferencia, producciones ficticias y otras técnicas, que obligaron a la administración tributaria a esforzarse por controlarlo. Sobre fines de los noventa se observa una tendencia a su disminución y se prevé su eliminación definitiva para el año 2013³⁰, plazo que se hizo efectivo para todo el Mercosur.

A modo de conclusión se puede decir que los incentivos regionales en países grandes pero subdesarrollados son necesarios para asegurar la cohesión, por ello, no se debería abogar por su eliminación, sino ir tras un esquema común que evite las competencias interregionales y permita el desarrollo armónico de todo el Mercosur.

Incentivos Sectoriales

Estos instrumentos de política industrial, generalmente están dirigidos a sectores estratégicos para el desarrollo. La racionalidad implícita es que son sectores que por fallas de mercado se encuentran subdesarrollados. Así, sea a través de reducciones en impuestos o créditos fiscales, se busca incrementar su escala para que, reducidos sus costos medios, alcancen una ventaja comparativa.

En los países del Mercosur, entre los principales incentivos sectoriales se encuentran: en la Argentina, regímenes de promoción minera y forestal; en Brasil, computación; en Paraguay, forestación y reforestación, sistema financiero e industria en general; y en Uruguay, software, forestación y turismo.

En el caso de los incentivos sectoriales se puede plantear la misma proposición en el sentido de la necesidad de que estos mecanismos coadyuvan al desarrollo productivo de los países. Lo que debe asegurarse en el Mercosur es que no existan asimetrías en las políticas que determinen diferencias significativas en el grado de desarrollo de los países.

²⁹ Firmados en la década de los noventa su objetivo principal era la eliminación de impuestos distorsivos como Ingresos Brutos y Sellos. Sin embargo, estos impuestos siguen formando parte de las estructuras provinciales, deteriorando la capacidad competitiva.

³⁰ La Constitución de Brasil así lo dispone.

VII.3 - INCENTIVOS A LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (I&D)

El objetivo de estos incentivos es incrementar la transferencia de tecnología. Generalmente se otorga crédito fiscal a los gastos en I&D y capacitación de personal, deducciones de los pagos por asistencia técnica y exoneración de impuestos sobre la importación de maquinaria, equipos e instrumentos.

Los principales incentivos de este tipo son: en Brasil, el Programa de Desarrollo Tecnológico Industrial y el Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario; en Uruguay se permite deducciones en el impuesto a la renta de los gastos en capacitación de personal e I&D en áreas prioritarias; y en la Argentina existe el régimen de fomento a la investigación y desarrollo científico y el régimen de fomento de la educación técnica, que con 38 millones de pesos no llega a ser el 0,01% del PBI.

Resumen de la situación de los incentivos fiscales en el Mercosur

	Compatibilidades	Diferencias
Incentivos a la exportación	Escasa presencia de subsidios en los cuatro países.	Zonas francas en la Argentina y Brasil con acceso preferencial (Manos y Tierra del Fuego) y no en Uruguay y Paraguay. Problemas en la devolución de impuestos, principalmente para los acumulativos.
Incentivos a la producción y/o inversión	Reducción de los montos en los cuatro países.	Gastos tributarios regionales y sectoriales en la Argentina y principalmente en Brasil. El carácter federal de la Argentina y Brasil permite que provincias o estados tengan sus propios esquemas de incentivos difíciles de modificar.
Incentivos a la investigación y desarrollo (I&D)	Escaso desarrollo en los cuatro países.	

VIII - ALTERNATIVAS Y FACTIBILIDAD DE ARMONIZACIÓN FISCAL EN EL MERCOSUR

El Mercosur se encuentra aún en una etapa de transición para dejar de ser una unión aduanera imperfecta. Su perfeccionamiento implicará la eliminación definitiva de los controles y la libre circulación de bienes, lo que potenciará los efectos de la política fiscal sobre la competencia y el flujo de inversiones. Esta situación plantea un punto de inflexión que deberá ser afrontado con las políticas apropiadas, de modo tal que el proceso integrador no sufra nuevas demoras.

Se pueden plantear una serie de requerimientos sobre los cuáles se puede actuar, pero en primer lugar se debe apuntar al pragmatismo y preferir las soluciones posibles a las perfectas. Por ejemplo, la experiencia internacional demuestra que la armonización de la tributación directa es altamente compleja. Así, el foco queda dirigido a la homogeneización a nivel de tributos indirectos e incentivos, los cuales como vimos afectan las condiciones de competencia y el flujo de inversiones tanto intra como extra bloque.

A la vez del pragmatismo debe observarse una contención a la ambición en las tareas de armonización; de nada servirán fuertes cambios si éstos no se aplican (aquí también la experiencia europea demuestra la dificultad de armonizaciones uniformantes). Se debe tomar conciencia que, tanto los movimientos en las estructuras tributarias como su mantenimiento, generan ganadores y perdedores. Así, el objetivo debería ser alcanzar un punto intermedio que minimice los costos del proceso integrador.

El gradualismo, iniciando por el intercambio de información, seguido de la consulta y que se corone con el proceso armonizador (sea que uniformice, sea que compatibilice) habrá de ser la alternativa que permita la transición menos traumática.

En el plano del Mercosur el objetivo que debe guiar el proceso armonizador es el mantenimiento (o alcance) de los equilibrios internos, fundamentalmente el fiscal y el laboral. Para países naturalmente inestables como

los nuestros, la pérdida absoluta de las potestades tributarias nacionales, y la consecuente reducción en los márgenes de maniobra, podría dificultar el sostenimiento de los ingresos para el cierre de la brecha fiscal y/o impedir la corrección ante shocks externos que reducen la competitividad de la economía. Esto supedita los avances en la coordinación tributaria a que los mismos sean compatibles con estos pilares del crecimiento sostenible.

VIII.1 - AVANCES REALIZADOS EN EL MERCOSUR

La necesidad de armonización ha sido contemplada desde los orígenes del Mercosur. Así, en el Tratado de Asunción³¹, la armonización tributaria configuraba uno de los objetivos para la construcción del mercado único.

Sin embargo, los avances concretos en la materia han sido escasos, por no decir nulos. La armonización fiscal en el Mercosur se concentró en la eliminación de tratamientos discriminatorios que atentan contra el libre acceso al mercado común. Los demás aspectos de la política fiscal quedaron reservados a la definición de cada país.

El Mercosur sólo ha logrado acuerdos que aseguren la no-discriminación en el comercio de bienes y servicios, persistiendo graves distorsiones en todos los países, que afectan la competitividad y la localización del ahorro y la inversión. El mandato de la Decisión 31/00 intenta avanzar en ese sentido. Sin embargo, ni se ha avanzado ni se ha logrado impulsar de manera decidida la armonización de la tributación indirecta y menos aún de la directa.

En la agenda de trabajo 2004-2006 (Dec. 26/03) se incorporan los temas de la armonización tributaria y de las disciplinas sobre incentivos.

Para la armonización tributaria se plantea un abordaje muy preliminar, limitándose el mismo a la realización de encuentro de expertos:

«1. 11.- Armonización tributaria: Promover, durante el primer semestre de 2004, reuniones de expertos

³¹ Artículos 1 y 7 del citado tratado.

tributaristas para tratar los tributos indirectos vigentes en los Estados Partes, que incidan en los flujos comerciales intrazona».

Este encuentro se realizó en Buenos Aires el 22 y 23 de Junio de 2004.

En lo que hace a la disciplina sobre incentivos en el programa 2004-2006 se propone:

«1.10. Disciplinas sobre Incentivos: definir disciplinas adicionales sobre incentivos a la producción, a la inversión y a las exportaciones, aplicables a todos los niveles de gobierno, que limiten de forma gradual, el uso de incentivos que distorsionan la asignación de los recursos, las condiciones de competencia y el funcionamiento del mercado ampliado del Mercosur o permitan la adopción de medidas para eliminar o compensar sus efectos distorsivos a partir de 2006».

En el 2004 se ha trabajado sobre el tema con propuestas, fundamentalmente, de la Argentina pero no se ha llegado a ninguna conclusión.

El estado de situación expresa la necesidad de avanzar en la materia en el marco del Mercosur. Así, en el punto siguiente se desarrolla una propuesta de armonización con el fin de incentivar la discusión en el seno del Mercosur.

VIII.2 - LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA DE ARMONIZACIÓN FISCAL

En términos teóricos existen dos alternativas de procesos de armonización fiscal, una por etapas con incidencia transversal sobre los impuestos y otra por tipo de impuesto. Esta propuesta apunta, en función de las necesidades del Mercosur, a una opción intermedia que resulta de la interacción de ambas alternativas.

En el enfoque por etapas se plantean una serie de acciones: intercambio de información, consultas y armonización. Para esta última etapa se puede optar entre el criterio de uniformación (misma ley tributaria) o el de compatibilización (neutralización de diferencias

entre países).

La uniformación, dependiendo de la situación previa, puede resultar muy difícil de alcanzar si se parte de posiciones muy diferentes y al mismo tiempo se impediría a cada una de las partes del bloque dar lugar a sus diferencias estructurales. Tiene la ventaja de que se asegura que no existirán diferencias ni en términos de competitividad relativa ni en atracción de inversiones.

La compatibilización presenta la ventaja de que los países conservan márgenes de manobra para hacer frente a problemas estructurales o coyunturales. Sin embargo, existe el problema de que se dificulta la administración del sistema tributario regional a la vez que pueden subsistir incompatibilidades que se encuentren en la raíz de los sistemas nacionales.

En el enfoque por impuestos, tradicionalmente, el eje del trabajo de armonización se encuentra en ocuparse en primer término de los impuestos indirectos, en función de que las diferencias en estos tributos generan efectos en la competitividad a partir de afectar los costos relativos. Y en segundo lugar, dirigir el trabajo a los impuestos directos y así dedicarse a las consecuencias de la re-localización de inversiones y por último referirse a cuestiones de otros impuestos como ser al trabajo o de seguridad social.

¿Por qué el Mercosur necesita de un esquema de armonización *sui generis*? Porque en el caso del bloque sudamericano nos encontramos con dos características de sus economías: déficit de inversión y equilibrios fiscales frágiles. Así, cualquier propuesta de armonización fiscal que se intente en el Mercosur debe ser gradual y no debe afectar la sostenibilidad del proceso de crecimiento; éstos son los criterios centrales e indiscutibles.

Pero la propuesta también debe prestar especial atención a solucionar el problema de los incentivos a la inversión y/o producción que se encuentran descoordinados incluso a nivel intranacional y que resultan ser transversales a los impuestos. La localización de inversiones en el Mercosur se ve afectada tanto por impuestos directos como indirectos.

El esquema propuesto consta de seis etapas:

1. Interacción e intercambio de información entre administraciones tributarias y organismos con potestades tributarias. Firma de tratados tributarios cuatриpartitos.

2. Recopilación y consolidación de los incentivos para todos los impuestos y para todos los niveles de gobierno.

3. Consultas vinculantes ante cambios en los incentivos.

4. Elaboración de una política común de incentivos (que incluya una regulación a los flujos de capitales extrazona de corto plazo).

5. Trabajos de compatibilización en impuestos indirectos.

6. Trabajos de compatibilización en impuestos directos, al trabajo y la seguridad social.

Este esquema de armonización permite trabajar en primera instancia, sobre el déficit de información que se observa en el Mercosur.

Luego se centra en el problema de los incentivos, cuya culminación se encuentra en una política común de incentivos que potencie la capacidad de atraer inversiones al bloque. En este caso se podría considerar la presencia de algún esquema tributario que regule el flujo de capitales extrazona.

Las últimas etapas corresponden a la compatibilización, en primer lugar de los impuestos indirectos y luego de los directos. La compatibilización de impuestos indirectos debería estar concluida cuando el Mercosur se perfeccione como unión aduanera (eliminando los controles aduaneros intrazona). En tanto que la imposición directa, al trabajo y la seguridad social son instancias más necesarias a medida que se consolide el Mercosur como mercado común y se perfeccione la circulación de factores.

IX - CONCLUSIONES

La profundización del Mercosur llevará tarde o temprano a evaluar en forma concreta la posibilidad de generar un proceso de armonización tributaria. En las páginas anteriores se pudo ver que existen factores a favor y en contra de la armonización tributaria que tornan ambiguos los resultados.

Cuando se evalúa la estructura tributaria del Mercosur se observa que existen a grandes rasgos situaciones de homogeneidad en cuanto a los impuestos que se aplican. Sin embargo, cuando se adentra en las características de los tributos, se encuentran diferencias sobre las que se debe trabajar.

Para la tributación indirecta, las principales asimetrías se encuentran en los niveles jurisdiccionales de aplicación de los tributos y en la presencia de impuestos en cascada (Argentina y Brasil). La potestad de los estados y municipios de Brasil sobre el ICMS (equivalente al IVA) genera la posibilidad de que se apliquen incentivos con fuerte capacidad para revertir flujo de inversiones. Los impuestos multietápico acumulativos determinan sesgos antiexportadores que a la hora de removerlos pueden generar una sensación de efectos anticompetitivos hacia los socios.

En cuanto a la tributación directa, la principal diferencia se encuentra en que la Argentina y Brasil tienen impuestos sobre las personas físicas mientras Uruguay y Paraguay no tienen contemplado este tributo. Esta diferencia genera potenciales problemas sobre la localización del ahorro. Esta situación obligaría a pensar soluciones en las cuales no exista absorción de base tributaria por parte de los países que no tienen impuestos a la renta de personas físicas.

La situación en el plano de la seguridad social será de fundamental importancia cuando el Mercosur transite al formato de mercado común. Trabajar en este aspecto será preciso para generar una herramienta que amortigüe las consecuencias negativas de la integración y sirva como un instrumento de redistribución con justicia social.

En los aspectos institucionales, la escasa vinculación entre los países en materia tributaria se observa en la ausencia de tratados tributarios (sólo existe un antiguo acuerdo entre la Argentina y Brasil) y en la desconexión entre las administraciones tributarias (sólo existe un acuerdo reciente entre Argentina y Brasil). Así sería necesario firmar tratados tributarios entre los países de Mercosur a fin de dar solución a los problemas más significativos tanto en materia directa (la presencia de países con criterio de renta mundial y de fuente genera la necesidad de evitar posibles traspasos de base tributaria) como indirecta. Para el caso puntual de la Argentina y Brasil debería solucionarse el problema de la exención a la renta de fuente Brasileña, cuestión íntimamente vinculada con los incentivos.

La armonización fiscal se encuentra estrechamente vinculada con el futuro del Mercosur. Si el bloque sudamericano, como proceso destinado a transformarse en una unidad económica y política, necesita financiamiento de instituciones y políticas comunes (más importante que el que actualmente existe) deberá pensar en fuentes con vinculación tributaria. Así, por ejemplo, si se elige utilizar porcentajes de recaudación del IVA, las bases imponibles de cada país deben ser homogéneas con el fin de evitar esfuerzos asimétricos por parte de los países miembros.

En el dilema «competencia o coordinación» se comprobó, tanto desde el punto de vista de la teoría de los juegos como desde las simulaciones con el modelo de equilibrio general que bajo, condiciones de competencia tributaria, se alcanza un resultado subóptimo donde el bienestar es inferior y la solución paretiana se alcanza sólo cuando existe cooperación y actuación conjunta.

Por lo tanto, en materia de política de incentivos se debe establecer una clara diferenciación entre los incentivos a venir al bloque (que deben ser potenciados) y los incentivos para moverse dentro del bloque (que deben ser reducidos). Los primeros son dados por el nivel «promedio» de los beneficios que concede la región, en tanto que los segundos se originan en la varianza. Coordinar es justamente reducir esa varianza

y en la medida de lo posible incrementar el promedio para aumentar el ingreso de IED.

La corrección de estructuras tributarias distorsivas no sólo es necesaria cuando afectan la competitividad relativa en contra del país socio, sino también cuando merma la competitividad del propio país, ya que esto puede influir en forma negativa sobre la estabilidad macroeconómica de todo el bloque a través de los mecanismos de interdependencia.

No se debe olvidar que, mayores o menores grados de fragilidad en sus cuentas fiscales es una característica de las economías del Mercosur. Por lo tanto, propugnar acciones que ponen en riesgo los ingresos del Estado es colocar a la economía en situaciones de peligroso desequilibrio. La experiencia europea muestra que en poco menos de cuarenta años aún no ha logrado un régimen común de IVA en función de las potenciales pérdidas de recaudación que derivarían para algunos países. De modo que todo trabajo que plantee variaciones tributarias debe asegurar estabilidad en las cuentas fiscales.

De la teoría se desprende que, en situaciones de integración, aquel país o jurisdicción que manifieste una mejor situación en sus cuentas públicas tendrá los incentivos a iniciar una guerra fiscal que el otro país no podrá seguir. Sin embargo, la integración económica

debe ser pensada como un proceso que favorezca y mejore a cada uno de los países intervinientes.

La cuestión institucional no es menor en un proceso de armonización fiscal, sobretudo en la vinculación de las administraciones tributarias. El mejoramiento de las administraciones tributarias se alcanzará con la optimización de sus estructuras y con el intercambio de información y el trabajo conjunto que permita minimizar las posibilidades de arbitraje fiscal entre los países.

Concluyendo, la armonización funcionará como un efectivo catalizador de la integración en tanto y en cuanto permita una mejora tanto en la estructura impositiva como en las administraciones tributarias, sin poner en riesgo la estabilidad fiscal.

La realización conjunta de estas acciones en el ámbito del Mercosur permitirá alcanzar un mejor funcionamiento del bloque, y a la vez otorgar soluciones conjuntas al problema de la evasión/elusión que en mayor o menor grado aqueja a todos los países que lo integran.

La propuesta planteada, de carácter gradual y general, está dirigida a construir las bases de una integración tributaria sostenida por: la generación de vínculos a partir del intercambio de información, la solución a los problemas más acuciantes, y finalmente, la realización de cambios sobre todo el espectro impositivo.

X - ANEXO I: UN MODELO DE INTERDEPENDENCIA MACROECONÓMICA

En la sección 4.3 se emplea un modelo macroeconómico de equilibrio general computado para medir los efectos de la interdependencia entre los países del Mercosur. Se intenta medir cómo se transmiten los shocks que enfrentan las economías del Mercosur. El modelo permite determinar el signo y la intensidad de los shocks. Al mismo tiempo, es posible identificar los canales a través de los cuales se transmiten los diferentes shocks diferenciando los canales intra-Mercosur de los canales extra-Mercosur. Se presta especial atención al régimen cambiario, la movilidad internacional de capitales y al funcionamiento del mercado de trabajo de cada uno de los países del Mercosur. Se contempla una gran variedad de escenarios (shocks) alternativos.

El sector real sigue la formulación de los modelos tipo Shoven y Whalley (1992). El sector externo se modela de manera estándar siguiendo a de Melo y Robinson (1989). Las ecuaciones de comportamiento macroeconómico tienen fuertes fundamentos tanto teóricos como empíricos. El modelo construido está codificado en lenguaje GAMS (Brooke et al., 1998). Para algunas aplicaciones de modelos macroeconómicos de equilibrio general puede consultarse Sachs y McKibbin (1991).

Se trata de un modelo con tres economías (Argentina, Brasil y Uruguay) abiertas y pequeñas que comercian entre sí y con el resto del mundo.³² Cada país produce una canasta de bienes que puede exportarse y/o venderse en el mercado doméstico. Los factores productivos son el trabajo y el capital. Por el lado del consumo, el bien doméstico es un sustituto imperfecto del bien importado (Argminton, 1969). Cada país puede importar desde el resto del mundo o desde los demás países del Mercosur.

El modelo que se construye permite analizar un período de tiempo durante el cual la inversión no modifica el stock de capital de la economía. Esto significa que el período de tiempo que transcurre entre

equilibrios es más corto que el período de gestación de la mayoría de las inversiones.

La metodología que se emplea para obtener resultados con el modelo es la realización de ejercicios contrafácticos que permiten obtener resultados en materia de nivel de actividad, consumo, inversión, precios, etc. Esta metodología funciona como un «experimento controlado» en el que sólo se modifican una (o más de una) de las variables exógenas del modelo manteniendo constante todo lo demás.

X.1 - ESTRUCTURA DEL MODELO

En lo que sigue, los subíndices i y j se refieren a los países considerados en el modelo. Es decir, $i, j = \{ARG, BRA, URY\}$.

Variables Endógenas

Y_i	Producto bruto interno
C_i	Consumo privado
I_i	Inversión
X_i	Exportaciones
M_{ROWi}	Importaciones desde el resto del mundo
M_{ji}	Importaciones desde el socio j
CH_i	Consumo privado del bien doméstico
L_i	Demanda de trabajo
LF_i	Oferta de trabajo
UR_i	Tasa de desempleo
MS_i	Oferta de dinero
MB_i	Base monetaria

³² En esta etapa del trabajo no se han obtenido los datos correspondientes a Paraguay.

r_i	Tasa de interés real	KA_i	Cuenta capital de la balanza de pagos
r^{ROW}	Tasa de interés del resto del mundo	CA_i	Cuenta corriente de la balanza de pagos
P_i^Y	Precio de Y	N_i	Pagos netos al resto del mundo del sector privado
MPK_i	Producto marginal del capital	NG_i	Pagos netos al resto del mundo del gobierno
W_i	Remuneración del trabajo	i_i	Tasa de interés nominal
r_i^c	Remuneración del capital neta de la depreciación	Variables Exógenas	
E_i	Tipo de cambio nominal con respecto al resto del mundo	K_i	Stock de capital
P_i^C	Precio de la canasta de consumo	LF_i	Oferta de trabajo
ER_i	Tipo de cambio real con respecto al resto del mundo	G_i	Consumo del gobierno
r_i^{ce}	Remuneración esperada del capital neta de la depreciación	ΔR_i	Cambio en el stock de reservas internacionales
T_i	Recaudación impositiva total	τ_i^W	Tasa del impuesto al trabajo
T_i^Y	Recaudación por impuestos directos	τ_i^K	Tasa del impuesto al capital
T_i^C	Recaudación por impuesto al consumo	τ_i^C	Tasa del impuesto al consumo
T_i^M	Recaudación por arancel a las importaciones	τ_{ROWi}^M	Tasa del arancel a las importaciones desde el resto del mundo
T_i^X	Recaudación por impuesto a las exportaciones	τ_{ji}^M	Tasa del arancel a las importaciones desde el país j
IN_i	Inversión neta	τ_i^X	Tasa del impuesto a las exportaciones
S_i	Ahorro privado	δ_i	Tasa de depreciación del capital instalado
SG_i	Ahorro público	ρ_i	Relación entre reservas bancarias y depósitos
SNF_i	Ahorro neto del resto del mundo	P^{ROW}	Nivel de precios del resto del mundo
		D_i	Deuda externa del sector privado

DG_i Deuda externa del gobierno

CDR_i Cociente entre circulante y depósitos bancarios

κ_i Variable de holgura para definición RCE

Parámetros Libres

σ_i Elasticidad de sustitución en el consumo

$\eta_i^{M,Y}$ Elasticidad-ingreso de la demanda de dinero

$\eta_i^{M,r}$ Elasticidad-tasa de interés de la demanda de dinero

$\eta_i^{C,r}$ Elasticidad-tasa de interés del consumo

$\eta_i^{X,ER}$ Elasticidad-TCR de las exportaciones

$\eta_i^{SNF,r-r^{ROW}}$ Elasticidad-diferencia tasas interés ahorro neto resto del mundo

$\eta_i^{IN,r^{ce}-r}$ Elasticidad-rentabilidad unitaria de la inversión neta

$$MPK_i = \beta_i^K \frac{Y_i}{K_i} \quad (2)$$

$$\frac{W_i}{P_i^Y} = \beta_i^L \frac{Y_i}{\theta_i L_i} \quad (3)$$

$$r_i^c = MPK_i - \delta_i \quad (4)$$

$$LF_i = L_i + UR_i LF_i \quad (5)$$

$$\frac{W/P_i^C}{W_0/P_{i0}^C} - 1 = \zeta_i \left(\frac{UR_i}{UR_{i0}} - 1 \right) \quad (6)$$

Impuestos

Las ecuaciones (7), (8), (9) y (10) expresan la recaudación que se obtiene de los impuestos directos (al trabajo y al capital), los aranceles a las importaciones, el impuesto a la exportación y el impuesto al consumo, respectivamente. La ecuación (11) es la recaudación impositiva total. Cabe aclarar que el ingreso de capital tributa en base a su tasa de retorno neta de la depreciación r_i^c . No tributa, en consecuencia, en base a la tasa de interés de mercado r_i .

Ecuaciones

Producción

Para producir cada país emplea trabajo (L_i) y capital (K_i). Para transformar insumos en producto cada país emplea una función de producción de tipo Cobb-Douglas. La ecuación (1) es la función de producción de Y_i . De la maximización de beneficios se obtienen las demandas de factores (2) y (3). La ecuación (4) define la remuneración real del capital neta de la depreciación. La ecuación (5) es la condición de equilibrio en el mercado laboral del país i . La ecuación (6) es una «wage curve» (Blanchflower and Oswald, 1995) que postula una relación negativa entre la tasa de desempleo (UR_i) y el salario real.

$$Y_i = \phi_i (\theta_i L_i)^{\beta_i^L} K_i^{\beta_i^K} \quad (1)$$

$$T_i^Y = \tau_i^W W_i L_i + \tau_i^K r_i^c P_i^Y K_i \quad (7)$$

$$T_i^M = \tau_{ROWi}^M E_i P^{ROW} M_{ROWi} + \sum_{j \neq i} \tau_{ji}^M \frac{E_i}{E_j} P_i^Y M_{ji} \quad (8)$$

$$T_i^X = \tau_i^X P_i^Y X_i \quad (9)$$

$$T_i^C = \tau_i^C P_i^Y CH_i + \tau_i^C E_i P^{ROW} (1 + \tau_{ROWi}^M) M_{ROWi} + \sum_{j \neq i} \tau_{ji}^C \frac{E_i}{E_j} P_j^Y (1 + \tau_{ji}^M) M_{ji} \quad (10)$$

$$T_i = T_i^Y + T_i^M + T_i^X + T_i^C \quad (11)$$

Consumo

En cada país hay un consumidor representativo que demanda bienes domésticos e importados. Los bienes importados pueden provenir desde los países del Mercosur o desde el resto del mundo. Se supone que las importaciones son un sustituto imperfecto de los bienes domésticos (Armington, 1969). De la minimización del gasto total (12) surgen las demandas de bien doméstico (13), de importaciones desde el resto del mundo (14) y de importaciones desde los socios comerciales (15). La ecuación (16) expresa que el consumo agregado depende positivamente del ingreso disponible y negativamente de la tasa de interés real.

$$P_i^C C_i = P_i^Y (1 + \tau_i^C) CH_i + E_i P^{ROW} (1 + \tau_{ROWi}^M) (1 + \tau_i^C) M_{ROWi} + \sum_{j \neq i} \frac{E_j}{E_j} P_j^Y (1 + \tau_{ji}^M) (1 + \tau_i^C) M_{ji} \quad (12)$$

$$CH_i = \psi_i^{(\sigma_i - 1)} C_i \left[\frac{P_i^C \alpha_i^{CH}}{P_i^Y (1 + \tau_i^C)} \right]^{\sigma_i} \quad (13)$$

$$M_{ROWi} = \psi_i^{(\sigma_i - 1)} C_i \left[\frac{P_i^C \alpha_{ROWi}^M}{E_i P^{ROW} (1 + \tau_{ROWi}^M) (1 + \tau_i^C)} \right]^{\sigma_i} \quad (14)$$

$$M_{ji} = \psi_i^{(\sigma_i - 1)} C_i \left[\frac{P_i^C \alpha_{ji}^M}{\frac{E_i}{E_j} P_j^Y (1 + \tau_{ji}^M) (1 + \tau_i^C)} \right]^{\sigma_i} \quad (15)$$

$$P_i^C C_i = ac_i - bc_i \frac{r_i}{1 + \tau_i^K} + cc_i (P_i^Y Y_i - T_i^Y) \quad (16)$$

Ahorro

La ecuación (17) expresa que el ahorro privado se obtiene restando el consumo del ingreso disponible. La ecuación (18) expresa que el ahorro del gobierno es la diferencia entre la recaudación de impuestos, el gasto público y el cambio en las reservas internacionales. La ecuación (19) es el ahorro neto del resto del mundo que aumenta con el diferencial entre la tasa de interés doméstica y la tasa de interés internacional.

$$S_i = P_i^Y Y_i + N - T_i^Y - P_i^C C_i \quad (17)$$

$$SG_i = T_i - P_i^Y G_i + NG - \Delta R_i \quad (18)$$

$$SNF_i = afs_i + bfs_i \left(\frac{r_i}{1 + \tau_i^K} - r^{ROW} \right) \quad (19)$$

Inversión

La ecuación (20) muestra que la inversión es la suma de la inversión neta y la inversión necesaria para reemplazar el stock de capital depreciado. La ecuación (21) es la inversión neta que depende positivamente de la diferencia entre la remuneración real del capital físico después de la depreciación y su costo de oportunidad, que es el rendimiento de los bonos del gobierno después de impuestos. La ecuación (22) expresa que la inversión doméstica se financia con la suma del ahorro doméstico (privado y público) y el ahorro neto del resto del mundo. La ecuación (23) permite modelar cambios en las expectativas con respecto a la tasa de retorno esperada del capital instalado (r_i^{ce}). En la situación de partida se asume que la variable exógena es igual a la unidad.

$$I_i = IN_i + \delta_i K_i \quad (20)$$

$$IN_i = K_i \gamma_i (r_i^{ce} - r_i)^{\epsilon_i} \quad (21)$$

$$P_i^Y I_i = S_i + SG_i + SNF_i \quad (22)$$

$$r_i^{ce} = r_i^c \kappa_i \quad (23)$$

Tipo de cambio real

El tipo de cambio real del país i con respecto al resto del mundo se define en la ecuación (24) como el cociente entre el nivel de precios del resto del mundo expresado en la moneda doméstica y el nivel de precios del país i .

$$ER_i = \frac{E_i P^{ROW}}{P_i^Y} \quad (24)$$

Exportaciones

La ecuación (25) es la oferta de exportaciones. Las exportaciones aumentan cuando mejora el tipo de cambio real con respecto al resto del mundo. Las exportaciones también aumentan cuando mejora el tipo de cambio real con respecto a cualquiera de los socios comerciales.

$$X_i = ax_i + bx_i ER_i \frac{1}{(1 + \tau_i^X)} + cx_{ij} \sum_{j \neq i} \frac{ER_i}{ER_j} \frac{1}{(1 + \tau_i^X)} \quad (25)$$

Balanza de pagos

La ecuación (26) es la cuenta capital de la balanza de pagos. La ecuación (27) es la cuenta corriente de la balanza de pagos. La ecuación (28) define el flujo neto de pagos por intereses de la deuda externa privada. La ecuación (29) define el flujo neto de pagos por intereses de la deuda externa del gobierno. La ecuación (30) es la condición de equilibrio de la balanza de pagos. La ecuación (31) se utiliza cuando se asume que la tasa de interés del resto del mundo es endógena. Postula una relación positiva entre la tasa de interés internacional que enfrentan los países del Mercosur y el cambio en el stock de deuda externa.

$$KA_i = SNF_i - \Delta R_i \quad (26)$$

$$CA_i = N_i + NG_i + P_i^Y (1 + \tau_i^X) X_i - E_i P^{ROW} M_{ROWi} - \sum_{j \neq i} \frac{E_i}{E_j} P_j^Y M_{ji} \quad (27)$$

$$N_i = r^{ROW} D_i \quad (28)$$

$$NG_i = r^{ROW} DG_i \quad (29)$$

$$KA_i = -CA_i \quad (30)$$

$$\frac{r^{ROW}}{r^{ROW0}} - 1 = \eta \frac{(SNF_i - SNF_{i0})}{|SNF_{i0}|} \quad (31)$$

Dinero

La ecuación (32) es la condición de equilibrio en el mercado de dinero. La demanda de dinero depende positivamente del nivel de producción y negativamente de la tasa de interés. La cantidad real de dinero se mide en términos del bien doméstico Y_i . La relación entre la base monetaria y la oferta de dinero nominal está dada por la ecuación (33). No hay inflación esperada ni en la situación inicial ni en la situación luego del shock. En consecuencia, la tasa de interés real es igual a la tasa de interés nominal (condición 34).

$$\frac{MS_i}{P_i^Y} = ams_i + bms_i Y_i - cms_i \frac{i_i}{1 + \tau_i^K} \quad (32)$$

$$\frac{MS_i}{MB_i} = \frac{1 + CDR_i}{\rho_i + CDR_i} \quad (33)$$

$$i_i = r_i \quad (34)$$

El modelo tiene un total de 34 ecuaciones y 37 variables endógenas por cada país. En consecuencia, en cada simulación es necesario mantener constante el valor de tres variable endógena por cada país. En las simulaciones realizadas las variables endógenas que se fijan determinan:

1. El régimen cambiario. Por ejemplo, si se fijan MB_{ARG} , MB_{BRA} y MB_{URY} , los tres países tienen un régimen de tipo de cambio flexible.
2. El funcionamiento del mercado de trabajo. En las simulaciones se mantiene constante la oferta de

trabajo por lo que el desempleo es endógeno.

3. La forma en que se generan las expectativas con respecto a la tasa de rentabilidad esperada de la inversión.

En las simulaciones se asume que la pérdida de recaudación se compensa con un impuesto de suma fija al ingreso del agente representativo.

X.2 - CONSISTENCIA CONTABLE DEL MODELO

Ninguna de las ecuaciones del modelo iguala, de manera explícita, la oferta agregada con la demanda agregada. Esta condición se cumple indirectamente a través de la ecuación (22) que iguala la inversión con el ahorro total. En lo que sigue se deriva la condición de equilibrio macroeconómico a partir de las ecuaciones del modelo.

$$P_i^Y I_i = S_i + SG_i + SNF_i \quad (22)$$

$$KA_i = SNF_i - \Delta R_i \quad (26)$$

$$KA_i = -CA_i \quad (30)$$

$$KA_i = -N_i - NG_i - P_i^Y (1 + \tau_i^X) X_i + E_i P^{ROW} M_{ROWi} + \sum_{j \neq i} \frac{E_i}{E_j} P_j^Y M_{ji} \quad (A)$$

Reemplazando en (22) S con (17), SG con (18), y $(SNF_i - \Delta R_i)$ con (26) se obtiene la ecuación que se muestra a continuación.

$$P_i^Y I_i = P_i^Y Y_i + N - T_i^Y - P_i^C C_i + T_i - P_i^Y G_i + NG + KA_i$$

Luego se utiliza: i) la ecuación (12) para reemplazar $P_i^C C_i$; y ii) la ecuación (A) para reemplazar KA.

$$P_i^Y I_i = P_i^Y Y_i + N - T_i^Y - \left[P_i^Y (1 + \tau_i^C) CH_i + E_i P^{ROW} (1 + \tau_{ROWi}^M) (1 + \tau_i^C) M_{ROWi} + \sum_{j \neq i} \frac{E_i}{E_j} P_j^Y (1 + \tau_{ji}^M) (1 + \tau_i^C) M_{ji} \right] + T_i - P_i^Y G_i + NG - N_i - NG_i - P_i^Y (1 + \tau_i^X) X_i + E_i P^{ROW} M_{ROWi} + \sum_{j \neq i} \frac{E_i}{E_j} P_j^Y M_{ji}$$

Finalmente se expande T utilizando (8), (9), (10), y (11). Simplificando se obtiene la ecuación (B). Recordar que CH es el consumo doméstico de la variedad doméstica del único bien que se produce.

$$P_i^Y I_i = P_i^Y Y_i - P_i^Y CH_i - P_i^Y G_i - P_i^Y X_i \quad (B)$$

Dividiendo por PY y luego reordenando se obtiene la identidad macroeconómica básica que aparece en la ecuación (C).

$$Y_i = CH_i + I_i + G_i + X_i \quad (C)$$

X.3 - CALIBRACIÓN

Para hacer operacional (calibrar) el modelo se construyó una base de datos empleando información obtenida del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Secretaría de Hacienda para la Argentina, IBGE Receita Federal para Brasil y Contaduría General de la Nación para Uruguay. El año elegido como base es 2003. La Tabla V presenta los principales componentes de la base de datos construida para calibrar el modelo.

Tabla V: La situación inicial
(en millones de dólares)

VARIABLE	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY
Producto Bruto Interno	129,735	491,857	11,182
Consumo	82,085	280,015	8,151
Inversión	18,859	97,365	1,460
Gasto público	14,827	94,779	1,306
Exportaciones	32,372	83,581	2,859
Importaciones	18,407	63,883	2,593
Tasa de desempleo (%)	14.3	12.7	16.5
Oferta de dinero	13,969	35,600	689
Base monetaria	12,388	23,772	507
Cociente reservas bancarias/depósitos	0.050	0.050	0.050
Ahorro neto del resto del mundo	-20,814	-429	983
Cambio reservas internacionales	10,720	-3,586	-958
Pagos netos al resto del mundo privados	-5,682	-8,501	-284
Pagos netos al resto del mundo públicos	-1,386	-7,184	-8
Impuestos			
Trabajo	3,431	29,374	92
Capital	5,581	32,772	732
Consumo	11,235	18,688	1,091
Importación	768	2,644	58
Exportación	3,197	4	1
Stock de capital	284,085	955,670	17,774
Tasa de depreciación del capital	0.050	0.050	0.050
Participación del capital en ingreso total	0.506	0.498	0.626
Participación del trabajo en ingreso total	0.494	0.502	0.374
Tasa de interés real (%)	14.0	14.0	14.0
Precio de Y	1.000	1.000	1.000
Tipo de cambio real	1.000	1.000	1.000
Productividad del trabajo	1.000	1.000	1.000

Referencias Bibliográficas

Armington, P. (1969). A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production. *International Monetary Fund Staff Papers* 16: 159-178.

Asensio, J. (1943). Zonas Francas. En C. Ferro y R. de Ribot (comp.), *Estudio de Legislación aduanera. Empleados de la Dirección Nacional de Aduanas*. Buenos Aires: Sociedad Bibliográfica Argentina.

Barbetti, N. (2001). *La subcapitalización*. En Campus Virtual Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas (IEFPA). En http://www.iefpa.org.ar/criterios_digital/monografias/barbetti.pdf.

Barreix, A. y L. Villela (2003). *Tributación en el Mercosur: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación*. Buenos Aires: BID-INTAL/ITD.

BID (2001). *Informe del Progreso Económico y Social 2001. Competitividad: El motor del crecimiento..* Washington DC: BID.

BID (2003). *Mercosur: Impacto fiscal de la integración económica*. A. Barreix, L. Villela y J. Taccone (editores). Buenos Aires: BID-INTAL.

Blanchflower, D. y A. Oswald (1995). *The Wage Curve*. MIT Press.

BPS (2002). *Seguridad social en el Mercosur y Chile la incidencia de los procesos de integración sobre los sistemas nacionales*. Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social de Uruguay (BPS). Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung (Representación en Uruguay – FESUR).

Brooke, A.; D. Kendrick; A. Meeraus y R. Raman (1998). *GAMS: A User's Guide*. GAMS Development Corporation.

Castilla Domingo, M. (1997). *La armonización tributaria en la integración de las economías más pequeñas*. BID División Fiscal. En: http://www.iadb.org/int/Trade/1_english/2_WhatWeDo/Documents/d_TaxDocs/97-2001/a_ARMONIZ.pdf.

CEI (2003). *Cooperación Macroeconómica en el Mercosur: Un análisis de la interdependencia y una propuesta de coordinación*. Estudio del CEI N°4. Buenos Aires: Centro de Economía Internacional.

Christiansen, H; C. Oman y A. Charlton (2003). *Incentives-based Competition for Foreign Direct Investment: The Case of Brazil*. OECD.

Chudnovsky, D y A. López (2001). Las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el Mercosur. En D. Chudnovsky y J. Fanelli (coord.) *El desafío de integrarse para crecer*. Cap. 14. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

CIAT (2003). *La planificación tributaria a nivel internacional (sociedades de domicilio, aprovechamiento de tratados, baja capitalización, etc.)*. Presentado en Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones

Tributarias- CIAT: Aspectos claves en las acciones de control de las administraciones tributarias. Lisboa, Portugal.

CNI (2004). Contencioso e Perfurações à TEC do Mercosul: Orígens, impactos e alternativas. Confederação Nacional da Indústria. Versión Preliminar.

Di Gresia, L (2003). *Impuesto sobre los Ingresos Brutos: Análisis Comparativo de su Evolución y Perspectivas*. Documento de Federalismo Fiscal Nro. 7, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Díaz, S. (2004). Incentivos fiscales en el Mercosur. Presentado en el Primer Congreso del Mercosur de Contabilidad, Auditoría y Tributación. Buenos Aires. Mimeo.

Fernández Mendez, A. (2003). La política Fiscal en la Unión Europea: prioridades para los próximos años. *Revista Galega de Economía*, 12 (1): 1-13.

Fourcans, A. y T. Warin (2001). *Tax Harmonization versus Tax Competition in Europe: A game theoretical approach*. Centre de recherche sur l'emploi et les fluctuations économiques (CREFE). Université du Quebec à Montreal. Working Paper N° 132.

García Pelufo, J. (2003). *Mercosur: En busca de una nueva agenda. La inserción del Mercosur al mundo globalizado*. Documento de Trabajo – IECI – 06B. Buenos Aires: INTAL – ITD.

González-Páramo, J. (2000). “Armonización y Competencia Fiscal en Europa”. En Teresa Garcia-Milà (edit.), *Nuevas Fronteras de la Política Económica*, CREI, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.

Guerrero, J. y B. Castillo (2001). *El Futuro de la imposición directa en la Unión Europea*. En www.unav.es/economia/economiasectorpublico2/research/1ArmonizacionImpDirectos.pdf.

Haufler, A. y I. Wooton (2002). *Regional Tax Coordination and Foreign Direct Investment*. Versión Revisada. En: <http://repec.org/res2002/Haufler.pdf>.

IDIED (1998). *Incidencia impositiva e inversiones en el Mercosur*. Instituto de investigación en economía y dirección para el desarrollo – IDIED, Facultad de Ciencias Empresariales Universidad Austral. Rosario.

Katz, J. (1999). *Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el período 1970-1996*. Serie Reformas Económicas N° 14, LC/L.1171. CEPAL.

Lerda, J. (1999). La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 14 (Jun. 1999). Caracas. En <http://www.clad.org.ve/rev14/rev14n2.html>

Macián de Barbieri, L. (2001). Seguridad Social y problema fiscal en Argentina. En *Anales de la XXXVI Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política*.

McKibbin, W. y J. Sachs (1991). *Global Linkages: Macroeconomic Interdependence and Cooperation in the World Economy*. Washington DC: The Brookings Institution.

MECON (2004). *Estimación de los Gastos Tributarios en la Republica Argentina 2002 a 2004*. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Subsecretaria De Ingresos Públicos. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Argentina.

Melo, J. y S. Robinson (1989). Product Differentiation and The Treatment of Foreign Trade in Computable General Equilibrium Models of Small Economies. *Journal of International Economics* 27: 47-67.

Mesa Lago, C. (2004). Evaluación de los efectos de las reformas estructurales de pensiones en América Latina: Análisis especial del Uruguay. Presentado en Seminario de Evaluación de las Reformas de la Seguridad Social. Montevideo: CLAEH.

Noya, N. y S. Laens (2000). Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay. *Serie Financiamiento del desarrollo N°101*. LC/L.1408-P. Santiago de Chile: CEPAL.

Peres Nunes, S. (2000). Reglas Macrofiscales e Instituciones Presupuestarias: La Ley de Responsabilidad Fiscal. Presentado en 33 Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas. En: federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/lrfcordova.ppt.

Rodrigues, D. (1999). A distribuição setorial e estadual dos novos investimentos no Brasil: 1996/98. *Revista BNDES N° 11*. En <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1104.pdf>.

Ronconi, L. (2002). *La Seguridad Social en Argentina*. Documento 62 Marzo 2002. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad.

Rozemberg, R. (2004). Exposición realizada en Crecer Juntos Encuentro Regional MERCOSUR 2004. Organizado por la Red MERCOSUR y el BNDES. Río de Janeiro, 29 y 30 de noviembre de 2004. En: www.redmercosur.org.uy/encuentro2004/presentaciones/sesion_3_esp_Ricardo_Rozemberg.ppt.

SCF (2004). *Demonstrativo dos Gastos Governamentais. Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) 2004*. Coordenação-Geral de Política Tributária, Secretaria da Receita Federal, Ministério da Fazenda. Brasil.

Shoven, J. y J. Whalley (1992). *Applying General Equilibrium*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tanzi, V. y H. Zee (1998). Consequences of the economic and monetary union for the coordination of tax systems in the European Union: Lessons from the U.S. experience. WP/98/115. FMI.

Vives, M. (2000). *Las Zonas Francas*. Buenos Aires: Editorial Errepar.

Weichenrieder, A. (1996). Fighting International Tax Avoidance: The Case of Germany. *Fiscal Studies* (1996), 17 (2): 37-58.