

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA

Red de Comercio e Integración

Tributación en el MERCOSUR y la Necesidad de Coordinación

Alberto Barreix

Luiz Villela

Jerónimo Roca

Autores

Junio de 2005

Departamento de Integración y Programas Regionales

El presente documento es el segundo capítulo del documento de trabajo “Tributación para la Integración del MERCOSUR” por Vito Tanzi, Alberto Barreix y Luiz Villela del BID, y forma parte de los documentos de trabajo de la Red de Comercio e Integración del Diálogo Regional de Política. El documento completo puede ser consultado en la siguiente dirección: <http://www.iadb.org/int/drp/publicaciones.htm>

ÍNDICE

TRIBUTACIÓN EN EL MERCOSUR Y LA NECESIDAD DE COORDINACIÓN

Alberto Barreix, Jerónimo Roca y Luiz Villela

1. EFECTOS TRIBUTARIOS DE LA LIBERALIZACIÓN Y DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA	9
1.1. Impulso de los sectores con ventajas comparativas pero difíciles de gravar	10
1.2. Dificultades para gravar el factor de producción más móvil, el capital financiero	11
1.3. Preeminencia de una política fiscal activa dadas las limitaciones de hacer política comercial, monetaria y cambiaria.....	11
1.4. Restricciones de las políticas sectoriales y su sustitución por las políticas de incentivos tributarios	12
1.5. Aumento de la importancia de la tributación sobre las actividades internacionales	12
1.6. Deterioro de la calidad de los sistemas	13
2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS	15
2.1. Asimetrías tributarias	15
2.2. Tasa efectiva de tributación	15
3. LA NECESIDAD DE COORDINACIÓN	21
3.1. ¿Por qué armonizar?	21
3.2. ¿Armonización o competencia?	22
3.3. El proceso de armonización tributaria en la Comunidad Andina	23
3.4. La experiencia de la Unión Europea	28
4. POSIBILIDADES DE UNA COORDINACIÓN EFECTIVA	32
4.1. Limitaciones macroeconómicas	32
4.2. Limitaciones provenientes del diseño de los sistemas tributarios	33
4.3. Limitaciones institucionales: los problemas del federalismo	35
4.4. Lecciones aprendidas	35
4.5. Avances en el MERCOSUR	35
5. UNA AGENDA PARA LA COORDINACIÓN FISCAL	37
5.1. Impuestos generales a las ventas	38
5.2. El contrabando, problema internacional de los selectivos al consumo	38
5.3. Imposición sobre el ahorro y los ingresos de portafolio	39
5.4. Incentivos a las inversiones reales	40
5.5. El papel de las administraciones tributarias	40
5.6. Mecanismos para la resolución de disputas y el debido proceso	41
5.7. Conclusiones	42
BIBLIOGRAFÍA	42
ANEXO METODOLÓGICO I	44
CUADROS	
1. MERCOSUR - Presión Tributaria año 2003	16
2. Tributación en el MERCOSUR: Principales Asimetrías	17
3. Impuestos Sobre Renta de Sociedades	19
4. Impuestos Sobre Renta de Sociedades y Beneficios Tributarios	20
5. Impuestos Sobre Renta de Sociedades y Renta Personal	21
6. Ingresos Tributarios y Productividad del IVA en la Comunidad Andina	26
7. Pago de IVA por Quintiles 2003	26
GRÁFICOS	
1. España - Tipo Efectivo Promedio	48
2. Los impuestos en una Inversión Internacional	49

Tributación en el MERCOSUR y la Necesidad de Coordinación

Alberto Barreix, Jerónimo Roca # y Luiz Villela**

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

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

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

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

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

Hasta el fin de la Pax Britannica en 1914, en un mundo donde imperaba el libre comercio, la mayor parte de la recaudación de impuestos provenía de la Aduana, complementada con impuestos específicos al consumo interno¹. De hecho, las ventas o capturas de las Aduanas fueron el medio utilizado para el pago de deudas entre países.

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

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

* Del Departamento de Integración y Programas Regionales, BID.

De la Universidad Complutense, Madrid.

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

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

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

A partir de los años 60, con el inicio de las liberalizaciones comerciales y la integración económica europea, se consolida² el segundo impuesto del siglo: el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Las dos principales virtudes del IVA en su versión moderna son: i) definir adecuadamente su base, gravando el consumo y no la inversión, pues admite la devolución del impuesto pagado por las empresas en sus compras de bienes de capital, y ii) permitir la exportación de bienes y servicios sin impuestos, mediante la devolución del impuesto incluido en las compras de insumos afectados a la producción de los mismos. El impuesto a devolver se determina objetivamente—IVA comprado—, evitando el otorgamiento de subsidios encubiertos a la exportación.

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

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

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

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

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

Cuando, vía liberalización comercial, se cumplen las condiciones de equiparación del valor de productos e insumos a nivel internacional (Heckscher y Ohlin), se favorece la producción de los sectores con ventajas comparativas. En los países en desarrollo, esto se traduce en el crecimiento de los productos primarios (agrícolas y recursos naturales no renovables) y una caída parcial del sector industrial. Sumado a ello, otras tendencias de reorganización empresarial, como la tercerización de servicios, multiplicando las micro y pequeñas empresas, generan una nueva distribución del valor agregado a nivel de los tres grandes sectores económicos (agro, industria y servicios). La región ha perdido casi 7% del producto industrial y ha ganado casi 10% en servicios al cabo de casi dos décadas³. Esto tiene importantes consecuencias para la política y, en especial, para la administración tributaria, ya que el grupo mayoritario de contribuyentes lo constituyen los “difíciles de gravar” (Shome, 1999)⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En segundo término, el aumento de transacciones entre empresas afiliadas o vinculadas en diferentes países ha permitido la fijación de precios intra-empresas de manera de eludir a los fiscos y disminuir el pago de impuestos⁵.

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

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

mo y a los salarios en América Latina⁶. Estas tendencias, similares en los países de la OCDE, tienen un efecto negativo en la equidad de los sistemas tributarios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Más aún, al desaparecer las barreras arancelarias, que vuelven innecesario estar instalado en un mercado para abastecerlo, los beneficios fiscales son el modo de retener y atraer inversión extranjera directa. Los incentivos concedidos por los estados brasileños, en particular en el sector automotor, son prueba de ello⁷. No obstante, ante el aumento del gasto tributario (pérdida de ingresos por las exoneraciones otorgadas), el

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

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

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

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

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

La liberalización de los mercados ejerce presión sobre las compañías multinacionales para que sean más competitivas reduciendo sus costos, inclusive tributarios. Cerca del 40% de las transacciones comerciales internacionales se desarrollan entre firmas afiliadas⁸. Las empresas multinacionales reasignan sus rentas reestructurando sus operaciones comerciales y financieras en los diversos países para minimizar el pago de impuestos.

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

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

⁸ Byrne, (2004).

Argentina⁹ y Brasil tienen legislación en la materia.

En la medida en que crece la importancia de los ingresos de capital generados en el exterior se reduce la capacidad de las administraciones tributarias nacionales para verificar la veracidad de las declaraciones de ingresos. Esto genera la necesidad de profundizar las normas en materia de intercambio de información entre las autoridades de las distintas jurisdicciones, como también la conveniencia de establecer normas en materia de retención en la fuente¹⁰.

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

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

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

1.6. Deterioro de la calidad de los sistemas

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

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

En la práctica, la política tributaria enfrenta tensiones que derivan en que este óptimo no sea alcanzado. Como se vio, la liberalización comercial determina una renuncia a los ingresos provenientes de aranceles. La liberalización financiera, a la vez, enfrenta a la dificultad de gravar al factor más móvil, el capital financiero. A su vez, la sustitución de las políticas regionales y sectoriales por políticas de incentivos tributarios implican un aumento del *gasto tributario*, con la consecuente renuncia de recaudación. Por otra parte, el gasto público presenta una tendencia creciente¹¹, básicamente como consecuencia del gasto en seguridad social. Estas tendencias de signo contrario empujan a la aparición de una brecha fiscal, que ha sido cubierta con:

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

1.6.1 Perjuicios a la equidad

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

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

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

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

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

En el MERCOSUR, la carga tributaria total promedio creció 3,5% del PIB, un 18%, entre 1990 y 1999. En tanto, la carga de tributos destinados a financiar la seguridad social en el mismo período para Brasil aumentó un 2,5% del PIB, de los cuales 2 puntos porcentuales correspondieron a un impuesto sobre ventas con efecto cascada, y aún así el sistema sigue resultando deficitario¹². Por su parte, las contribuciones a la seguridad social de Paraguay crecieron del 2,1% al 3,4% del PIB en la misma década. En Uruguay, los recursos fiscales destinados a financiar las obligaciones de su sistema de pensiones se incrementaron en 3,3% del PIB, proviniendo un 0,8% de mayores recaudaciones en las contribuciones a la previsión social y un 2,5% por la afectación de la recaudación de 7 puntos porcentuales de la tasa básica del IVA (23%). Es importante reconocer que Argentina y Uruguay a mediados de la década pasada han reestructurado sus regímenes de pensiones y jubilaciones incrementando la participación del sector privado en su administración¹³.

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

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

1.6.2 Menoscabo a la eficiencia

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

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

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

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

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

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

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

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

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS

2.1. Asimetrías tributarias

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

No obstante las características aparentemente similares, apenas se profundiza en el análisis surgen marcadas diferencias entre las normativas de los diferentes países. En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de las principales disposiciones¹⁴ en esta materia para los cuatro países miembros del MERCOSUR. Además, los capítulos específicos para cada país contenidos en este libro proporcionan más información y análisis sobre la normativa vigente. (Cuadro 2).

2.2. Tasa efectiva de tributación

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

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

2.2.1. Tasa efectiva marginal y tasa efectiva promedio

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

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

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

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

Cuadro N° 1

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

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

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

Cuadro N° 2

Tributación en el MERCOSUR: Principales asimetrías

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

Continúa en la próxima página

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2. Metodologías de cálculo de tasas efectivas

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

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

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

Entre los trabajos que han desarrollado el enfoque de la inversión hipotética destaca el de King y Fullerton (1983)¹⁶. En este trabajo, no obstante, las estimaciones se realizaron siguiendo la metodología desarrollada por Devereux y Griffith (1998), que se considera una versión revisada y ampliada del trabajo de King y Fullerton¹⁷. Estas metodologías “miran hacia adelante” (forward-looking) en el sentido de que, a partir de un momento t determinado, en el cual se realiza una inversión (hipotética), analizan la evolución de la misma durante un período de simulación.

Las ventajas de estas metodologías son:

- (i) No sólo proveen una medida general de los incentivos tributarios que los diferentes países conceden a la inversión sino que, además, permiten identificar el tratamiento diferencial de las políticas tributarias (a) entre sectores, (b) entre activos, (c) entre fuentes de financiación, y (d) entre inversiones nacionales o internacionales.
- (ii) En el mismo sentido, no solo proveen una estimación global de la carga tributaria efectiva sino que, además, permiten identificar el peso dentro de dicha carga global de las diferentes disposiciones de la legislación tributaria¹⁸.

2.2.3. Las tasas efectivas en el MERCOSUR

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

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

- (i) Se consideró un sólo activo: maquinaria.
- (ii) Se supuso que tanto la filial como la matriz financian el proyecto de inversión con dividendos no distribuidos.
- (iii) Sólo se consideraron los beneficios otorgados por los países del MERCOSUR en el impuesto a la renta de sociedades, en particular la depreciación fiscal admitida¹⁹.
- (iv) En el caso de Paraguay, se consideró como tasa

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

A continuación, se presentan los principales resultados.

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

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

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

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

¹⁸ Las varias desventajas de esta metodología se detallan en el Anexo Metodológico.

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

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

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

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

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

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

prácticamente la misma en Argentina, y Brasil y una mayor tasa en Paraguay, donde la depreciación fiscal admitida es menor²³.

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

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

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

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

En este caso debe señalarse adicionalmente que la tasa efectiva de tributación que recae sobre el accionista español es mayor que la que grava al accionista estadounidense, desde que la diferencia de tasas marginales²⁴ en el IRPF de ambos países (45% en España y 35% en Estados Unidos—sin imposición estadual incluida) es mayor que la diferencia de tasas en los países fuente.

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

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

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

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

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

Cuadro N° 5

Impuestos sobre renta de sociedades y renta personal

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

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

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

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

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

sición sobre la renta personal. En efecto, aún España que exonera las rentas de sus empresas obtenidas en el extranjero, las grava cuando el dividendo es distribuido al accionista de la empresa. Por ejemplo, la carga total sobre los dividendos obtenidos por una inversión española en Paraguay —considerando los beneficios de la legislación paraguaya— es de 0,4132 (Cuadro 5). De la misma, un 43% (0,1778, Cuadro 4) es apropiado por el fisco paraguayo, mientras que el restante 57% es apropiado por el fisco español a través del impuesto a la renta personal.

3. LA NECESIDAD DE COORDINACIÓN

3.1. ¿Por qué armonizar?

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

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

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

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

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

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

3.2. ¿Armonización o competencia?

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

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

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

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

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

No obstante, la competencia tributaria puede resultar dañina:

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

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

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

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

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

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

3.3. El proceso de armonización tributaria en la Comunidad Andina

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

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

3.3.1. Objetivos de la armonización del IVA andino

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

El diseño económico se ha basado en:

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.2. Características técnicas

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

En primer lugar, se otorgó prioridad a la neutralidad entre los sectores y la simplicidad que favorece la administración, definiendo los mecanismos administrativos que permitan combatir la evasión²⁶. Así, al estar gravadas prácticamente la totalidad de las transacciones se facilita la fiscalización del tributo por seguimiento de facturación a lo largo de la cadena de valor agregado. El siguiente cuadro presenta la importancia de la recaudación del IVA respecto a la carga impositiva y la relativa baja productividad del mismo para cada país. (Cuadro 6).

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

Cuadro N° 6

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

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

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

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

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

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

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

Por último, se estableció la preferencia por un

Cuadro N° 7

Pago de iva por quintiles 2003

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

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

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

3.3.3. Componentes principales del IVA andino armonizado

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

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

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

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

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

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

torización de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

graduales en materia de la reducción gradual de las exclusiones.

34. La experiencia de la Unión Europea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II) Impuestos Selectivos al Consumo

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

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

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

III) Imposición Directa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. POSIBILIDADES DE UNA COORDINACIÓN EFECTIVA

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

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

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

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

ciones que enfrenta la armonización tributaria en el MERCOSUR.

4.1. Limitaciones macroeconómicas

4.1.1. El condicionamiento de la situación fiscal

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

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

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

Un factor adicional que opera en el mismo sentido es el deterioro de la calidad de las administraciones tributarias del MERCOSUR, en especial de Brasil y Uruguay. Casagrande y Shome, a fines de los 80, sostenían que en países de América Latina de baja institucionalización la administración tributaria es política tributaria, marcando la limitación que la primera impone a la segunda²⁷.

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

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

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

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

Por su parte, Paraguay y sobre todo Uruguay han seguido una estrategia de “país pequeño” consistente en captar el ahorro externo en la forma de depósitos bancarios y servicios conexos tipo offshore o de manejo de patrimonios vía sociedades anónimas al portador con activos en el exterior protegidos por fuertes secretos bancario y fiscal. En particular en Uruguay, a partir de la liberalización financiera de los años setenta y con el objetivo de convertirse en la plaza financiera de la región, la tributación se adaptó al desarrollo de la banca *offshore* y actividades conexas en las zonas francas de servicios. En estas jurisdicciones no se grava el ahorro externo, ni la renta obtenida en el extranjero por residentes, la tenencia de acciones continúa siendo anónima²⁸ y el secreto tributario está ligado al secreto bancario que sólo puede ser levantado mediante acción judicial.

4.2. Limitaciones provenientes del diseño de los sistemas tributarios

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

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

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

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

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

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

En tercer lugar, cabe reiterar que el ICMS, en el ámbito nacional, se aplica según criterio de destino, pero en el ámbito estadual es un híbrido que paga en parte en la producción (aplicando el principio de origen) y en parte en el consumo (usando el principio de destino). Los problemas del ICMS con relación a las ventas entre estados se vuelven evidentes cuando se considera el caso de las exportaciones²⁹. Si se considera una empresa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. Limitaciones institucionales: los problemas del federalismo

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

Valgan como ejemplos³¹:

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

4.4. Lecciones aprendidas

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

aduanera y mercado único, de una integración regional exitosa.

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

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

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

4.5. Avances en el MERCOSUR

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

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

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

principio de no-discriminación entre producción nacional e importada expresada básicamente en la tributación indirecta (Artículo 7 del Tratado de Asunción), se plantearon acuerdos puntuales para los impuestos generales a las ventas y selectivos al consumo. Por ejemplo, en el único acuerdo sobre incentivos tributarios y zonas francas, la decisión fue limitar las zonas francas industriales³² estableciéndose que sus ventas al bloque serán tratadas como importaciones de terceros países. Mientras tanto, se admitió -y de hecho se han incrementado en número- a las zonas francas comerciales, donde los servicios provistos y otras actividades están desgravados y tienen repercusiones tributarias significativas en otros países miembros, en especial en cuanto al impuesto a la renta.

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

El MERCOSUR está regido por un Consejo integrado por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada país. Además, existe el Grupo Mercado Común (GMC) que se integra por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país; siempre se incluye un representante de los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores y del Banco Central. A su vez, existen catorce subgrupos de trabajo que apoyan la labor del GMC y que, en algunos casos, se dividen en comisiones, varios grupos ad hoc y reuniones especializadas, pero ninguno de ellos especializado en la materia tributaria³³.

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

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

establece que los países miembros admitirán inversiones de las empresas de los socios en su territorio de manera no menos favorable que las inversiones de sus propios inversores o que las inversiones realizadas por inversores de terceros Estados, sin perjuicio de reservarse, los países, el derecho a mantener transitoriamente excepciones limitadas³⁵.

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

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

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

³⁴ MERCOSUR, Decisión N° 11/93.

³⁵

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

5. UNA AGENDA PARA LA COORDINACIÓN FISCAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1. Impuestos generales a las ventas

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, el principal problema de los impuestos selectivos es el contrabando³⁶, en particular en bienes tales como cigarrillos y bebidas refrescantes donde la elasticidad cruzada con los sustitutos es muy baja y no existen mayores diferencias culturales en las preferencias de los consumidores. Los esfuerzos contra el contrabando, y sus causas, deben ser combatidos en común no sólo por la pérdida de recaudación por evasión organizada

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

sino porque genera un clima ríspido entre los socios.

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

Los combustibles derivados del petróleo son gravados de manera muy diferente en el MERCOSUR, a saber: a) en Argentina se gravan con el IVA y el selectivo, b) en Brasil sólo con el ICMS (IVA estadual) por norma de rango constitucional, c) en Paraguay y Uruguay sólo son alcanzados por impuestos específicos al consumo³⁷. Es claro que los selectivos a los combustibles, perjudican la competitividad de la economía aumentando los costos de los que sustituyen importaciones y de los exportadores, sino el tributo no se devuelve. Un análisis más detallado de la tributación del transporte en Argentina (Ernesto Rezk, 2004), Brasil (Erika Amorim Araujo Salvador Werneck Vianna, 2005) y Uruguay (Pedro Buonomo, 2004) sugiere cargas de nivel similar pero de distinta estructura.

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

Otro impuesto especial aplicado en Argentina y Brasil es el impuesto sobre débitos bancarios³⁸. Este impuesto ha generado recursos fiscales importantes (1,5% del PIB en Brasil y en Argentina 1,6% en 2003), es de fácil recaudación y genera información que favorece el control de otros impuestos por la administración tributaria. Adicionalmente, el impuesto puede considerarse un sustituto del IVA a la intermediación financiera—que tiene el inconveniente de gravar dos flujos de servicios en distintas direcciones, al depositante y al deudor—. Sin embargo, tiene efectos negativos al afectar la intermediación financiera y elevar el spread bancario. En función de su incidencia acumulativa, su alícuota debería ser baja y similar a la de los otros estados miembros o se afectaría la competitividad del país.

5.3. Imposición sobre el ahorro y los ingresos de portafolio

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

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

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

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

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

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

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

5.4. Incentivos a las inversiones reales

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

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

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

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

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

5.5. El papel de las administraciones tributarias

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

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

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

Las razones para establecer pautas comunes son:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En segundo lugar, si bien el Protocolo de Olivos prevé y regula el funcionamiento de un Tribunal Arbitral para el tratamiento de las controversias y de un Tribunal Permanente de Revisión del laudo del anterior, todavía no se han definido claramente los mecanismos para la solución de controversias y salvaguardias (aplicación de sanciones) en el área comercial⁴⁰. Asimismo, tampoco se ha legislado respecto

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

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

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

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

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

5.7 Conclusiones

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

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

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

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

políticas de fomento sectoriales y proteccionistas del bloque;

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

ANEXO METODOLÓGICO I

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

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

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

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

1. Inversión doméstica

1.1. Inversión doméstica en ausencia de impuestos

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

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

mento t será, en el momento $t + 1$, igual a, $(1-\delta)(1+\pi)$ siendo δ la tasa de depreciación del activo y π la tasa de inflación⁴¹. En consecuencia, para que el stock de capital se mantenga constante, se asume que la empresa reducirá la inversión en el momento $t + 1$ en el monto $(1-\delta)(1+\pi)$.

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

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

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

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

1.2. El papel de los impuestos

En la exposición de la metodología Devereux-Griffith que aquí se realiza, se consideran tanto los impuestos a la renta personal como a la renta de sociedades⁴².

⁴¹ π es la tasa de inflación general. Podría haberse distinguido la tasa de variación del precio del activo de la tasa de inflación general de la economía.

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

A) Impuestos personales

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

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

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

donde:

m^i es el tipo marginal del impuesto a la renta personal que grava los intereses⁴³, y z es el tipo marginal del impuesto sobre la renta personal que grava las ganancias de capital.

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

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

donde:

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

B) Impuesto a la renta de sociedades

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

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

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

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

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

B.2) Los beneficios tributarios

Respecto al impuesto a la renta de sociedades, se consideran además los beneficios tributarios concedidos. Los mismos pueden adoptar diferentes formas—créditos tributarios, primer año de gracia, vacaciones fiscales, etc.— y cualquiera de ellas puede ser modelizada e incorporada al análisis. No obstante, Devereux y Griffith consideran en su metodología la depreciación fiscal admitida (*tax allowance*), que implica una reducción de la base imponible de \emptyset en el período t . Esto implica que el costo neto de la inversión en el período t se reduce en $\tau\emptyset$ y que, por tanto, el financiamiento que necesita la empresa⁴⁴ es $(1-\tau\emptyset)$. Es importante señalar aquí que el análisis no considera proyectos que arrojen pérdidas sino, por el contrario, proyectos tales que produzcan los beneficios suficientes para absorber el incentivo tributario concedido.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. Inversión doméstica en presencia de impuestos

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

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

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

En función de lo anterior, la expresión del valor presente neto de la inversión después de impuestos es⁴⁵:

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

14. El tipo efectivo marginal

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

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

Haciendo $R^{RE} = 0$ y despejando p , la expresión correspondiente al costo del capital es⁴⁶:

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

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

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

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

Finalmente, el tipo efectivo marginal se define como la diferencia entre el costo del capital y la tasa requerida por el accionista entre el costo del capital⁴⁷:

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

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

Visto de otro modo, en ausencia de impuestos el costo del capital es simplemente r , la tasa real de interés. Por tanto, la EMTR puede también interpretarse como el incremento porcentual en el costo del capital resultante de la tributación⁴⁸.

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

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

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

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

⁴⁸ Es decir, $EMTR = \frac{\bar{p} - r}{\bar{p}}$. Devereux (1993).

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

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

1.5. El tipo efectivo promedio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

donde

e es el tipo efectivo marginal, y

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

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

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

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

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

2. Inversión internacional

2.1. Inversión internacional en ausencia de impuestos

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

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

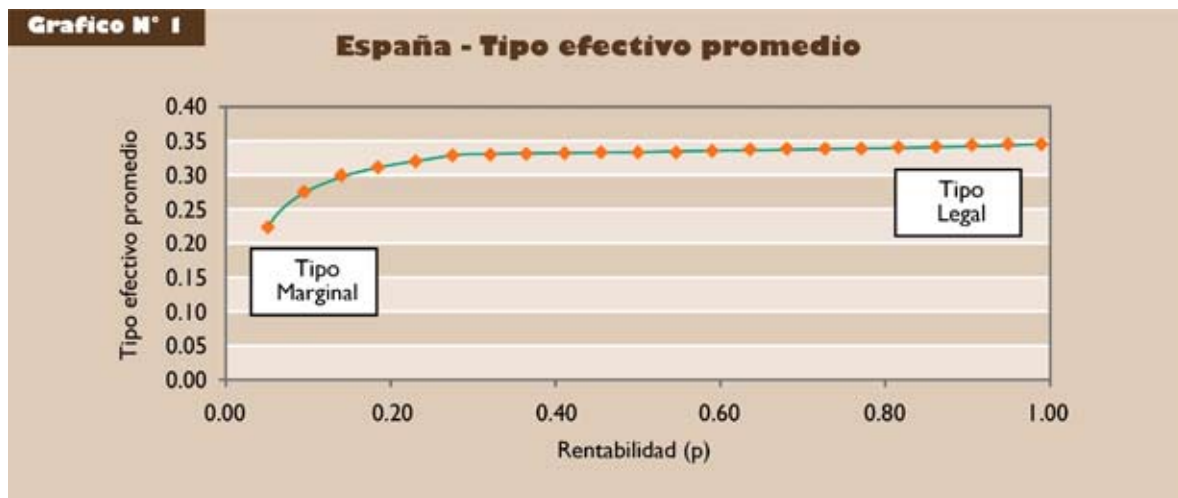
- 1) la matriz retiene dividendos para financiar los dividendos que, a su vez, también retiene la filial;
- 2) la matriz retiene dividendos para financiar la compra de nuevas acciones que emite la filial;
- 3) la matriz retiene dividendos y presta a la filial;
- 4) la matriz emite nuevas acciones con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

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

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

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

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



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

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

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

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

2.2. Los impuestos en un contexto internacional

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

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

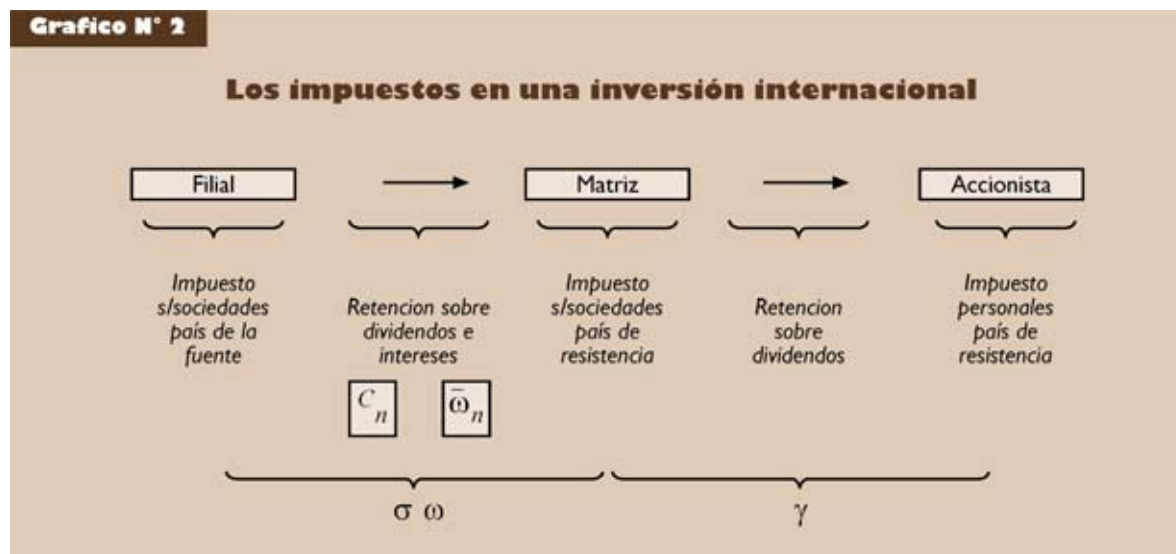
ha endeudado con la matriz para financiar la inversión.

Como fue anunciado, aquí se considerará el caso en que la filial financia la inversión con dividendos retenidos, por lo que se detalla la expresión σ , que es la carga tributaria total que recae sobre la repatriación de una unidad de dividendos desde la filial a la matriz⁴⁹. Esto implica considerar el impuesto a la renta de sociedades del país destinatario de la inversión (*host country*), la tasa de retención practicada por dicho país y el sistema usado por el país de residencia de la matriz para evitar la doble imposición internacional. En el siguiente esquema se presenta el valor de según que el sistema aplicado por el país de residencia sea la exención en destino, el crédito con tope (imputación) o la deducción.

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

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

⁵⁰ La expresión de ω , la carga tributaria total sobre una unidad de dividendos repatriados de la filial a la matriz, se incluye en el Anexo Metodológico.



2.3. Inversión internacional en presencia de impuestos

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Limitaciones de las metodologías basadas en datos hipotéticos

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

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

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

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

- (iv) Las estimaciones se limitan al sector manufacturero dada la complejidad de la normativa tributaria que afecta al sector servicios, en especial a los servicios financieros.
- (v) Se supone evasión cero. Este supuesto, no obstante, no afecta la bondad de la comparación internacional de tipos efectivos desde que es muy difícil encontrar argumentos a favor de

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

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

