

ARMONIZACIÓN FISCAL EN EL MERCOSUR: ASPECTOS TRIBUTARIOS E INCENTIVOS

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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