

Armonización Fiscal en el Mercosur: Aspectos tributarios e incentivos[§]

Jorge Carrera⁽¹⁾ y Marcelo Saavedra⁽²⁾,

Resumen

El presente trabajo intenta abordar el tema armonización fiscal, una cuestión central en los procesos de integración en general y para el Mercosur en particular. Se pretende un abordaje tanto teórico como empírico, así, al repaso de la interdependencia fiscal y a los impactos de la política fiscal, se suma una evaluación de las opciones de cooperar o competir en procesos de integración tanto desde la esfera de la teoría de los juegos y de un Modelo Macroeconómico de Equilibrio General Computado (MEGC). Para llevar el tema a la esfera del Mercosur se evalúan las necesidades y posibilidades de emprender un proceso de armonización fiscal.

Abstract

This paper analyze the problem of fiscal harmonization, which is an important issue in Mercosur and in every integration process. We discuss the fiscal interdependence and the impacts of fiscal policy on theoretical and empirical grounds. Then, we evaluate the trade-off between cooperation and competition using game theory and a Macroeconomic Computable General Equilibrium Model (MCGE). Finally, we examine the demand and possibilities of fiscal coordination in the Mercosur.

JEL classification: C68, E61, F15, F42, H87

Keywords: Fiscal policy, Shocks transmission, Mercosur, CGE models, shocks simulations, policy coordination.

Author 's e-mail address: jorgecarrera@bcra.gov.ar, jcarrera@isis.unlp.edu.ar;

* (1) Banco Central de la República Argentina (2) Centro de Economía Internacional (CEI). Colaborando en desarrollo del modelo y en las estimaciones Martín Cicowiez (CEI) y el aporte de datos e información por parte de Hernán Sarmiento (CEI). Los autores agradecen las ideas y comentarios aportados por Daniel Berrettoni, Federico Grillo, Hernán Lacunza, Celina Pena y Miguel Scagliotti. Los errores y omisiones que pueden existir en el trabajo son exclusiva responsabilidad de los autores. Este trabajo fue realizado dentro del programa de investigaciones del CEI. Las opiniones vertidas no representan necesariamente la posición oficial de las instituciones de pertenencia.

Armonización Fiscal en el Mercosur: Aspectos tributarios e incentivos[§]

Jorge Carrera ⁽¹⁾ y Marcelo Saavedra ⁽²⁾,

1. Introducción

Uno de los principales déficits que ha mostrado el Mercosur es el escaso nivel de institucionalización y de coordinación de políticas extra-comerciales. Esta carencia se origina tanto en la falta de mecanismos automáticos de internalización nacional de normas comunes¹, como en la ausencia de instituciones o reglas que permitan ajustar el funcionamiento del bloque. Dentro de este último aspecto, creemos que la armonización fiscal, en sentido amplio, es fundamental para el crecimiento del Mercosur.

Existe amplia videncia que aún en estadios inferiores de la integración –zonas de libre comercio– se plantea la necesidad de eliminar aquellas políticas públicas que generan distorsiones en la competencia como ser aspectos tributarios e incentivos a la producción o inversión (García Pelufo 2003).

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

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

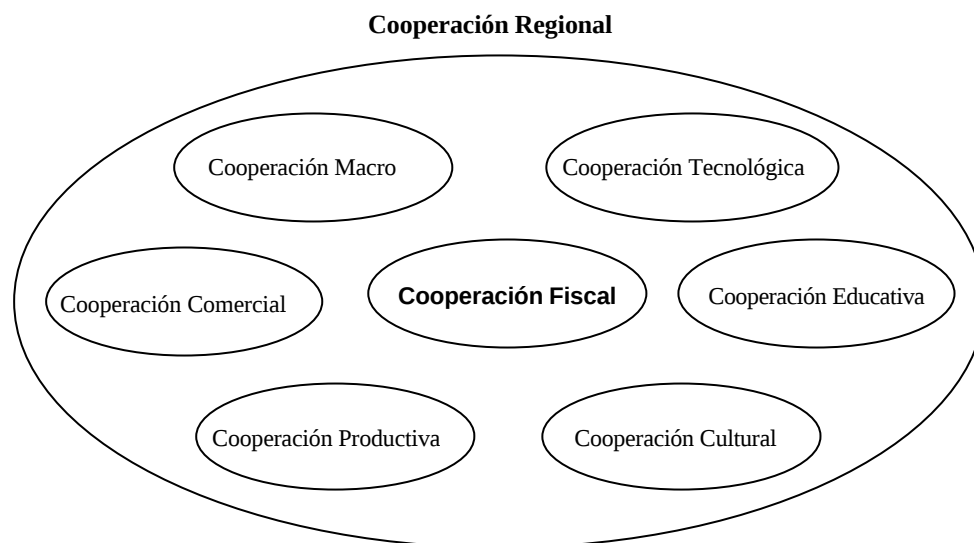
Si la cooperación quedara limitada exclusivamente al ámbito tributario persistirían amplios canales por los cuales transitaría la interdependencia entre los países miembros del emprendimiento regional. La existencia de desalineamientos significativos en el tipo y magnitud del gasto público, no sólo redundará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

Lo fiscal es sólo una parte del universo de cooperación que se debe propender en procesos de integración pero, sin embargo, es fundamental por las interacciones que presenta con el resto de las esferas que lo componen. A riesgo de caer en una postura economicista, se puede aseverar que en gran medida la “percepción social” de los procesos de integración depende de los efectos que depara la interdependencia de origen económico. Las cuestiones culturales, tecnológicas o aún productivas, manifiestan sus defectos en el largo plazo; en contrario una devaluación o una crisis de deuda se representa rápidamente como

* (1) Banco Central de la República Argentina (2) Centro de Economía Internacional (CEI). Colaborando en desarrollo del modelo y en las estimaciones Martín Cicowiez (CEI) y el aporte de datos e información por parte de Hernán Sarmiento (CEI). Los autores agradecen las ideas y comentarios aportados por Daniel Berretoni, Federico Grillo, Hernan Lacunza, Celina Pena y Miguel Scagliotti. Los errores y omisiones que pueden existir en el trabajo son exclusiva responsabilidad de los autores. Este trabajo fue realizado dentro del programa de investigaciones del CEI. Las opiniones vertidas no representan necesariamente la posición oficial de las instituciones de pertenencia.

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

un problema hacia el socio. Un crecimiento armónico en el bloque, en cambio, posibilita una mejor percepción acerca de las ventajas del proceso integrador.



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

En la segunda parte del trabajo se repasa la interdependencia de origen fiscal tanto en sus causas como en sus consecuencias. En tercer lugar, se evalúan los efectos de la política fiscal en un marco de integración regional. El cuarto apartado repasa la experiencia de la Unión Europea. La quinta parte del trabajo remite a la evaluación de la disyuntiva entre cooperación o competencia fiscal. La sexta parte presenta las alternativas y la posible propuesta de armonización fiscal tributaria en el Mercosur. En la última parte se presentan las conclusiones del trabajo.

2. Análisis de la interdependencia fiscal

2.1. Origen de la interdependencia fiscal

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

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

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

Variables Tributarias Internas

En la faz interna, el nivel y la distribución del gasto de un país influyen significativamente en el socio, del mismo modo que lo hacen los impuestos. La simetría observada en lo que se refiere a erogaciones y tributos se manifiesta por ejemplo en que el subsidio a una empresa puede ser dado en forma directa (gasto) o reduciéndole sus costos (exención impositiva). Aunque ambas aristas del ámbito fiscal tienen los mismos efectos, la reducción de impuestos no parece ser tan castigada por la academia como 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.

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

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

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

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

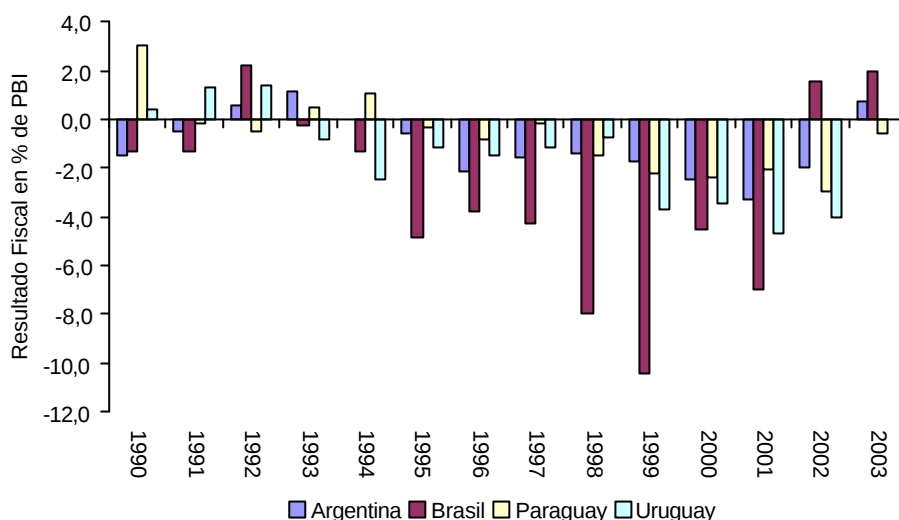
En consecuencia, las variables fiscales internas sea que se utilizan para atraer inversiones, sea que se busca la competitividad de la economía, son un poderoso elemento de interdependencia que debe ser objetivo de cooperación intrabloque.

Variables Externas

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

El gráfico siguiente representa la situación fiscal de los países del Mercosur. Se observa claramente que en la segunda mitad de la década del noventa se encuentran significativos déficits fiscales que sólo pueden explicarse por cuestiones estructurales, ya que la segunda mitad de la década pasada se caracterizó por significativos crecimientos de las economías del bloque.

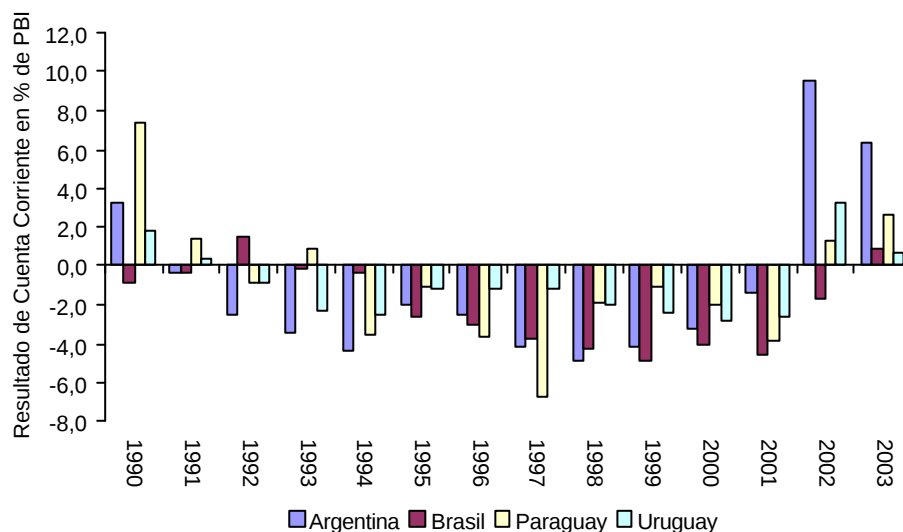
Evolución del Balance Fiscal para los países del Mercosur



Fuente: CEI

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

Evolución del Saldo de Cuenta Corriente para los países del Mercosur

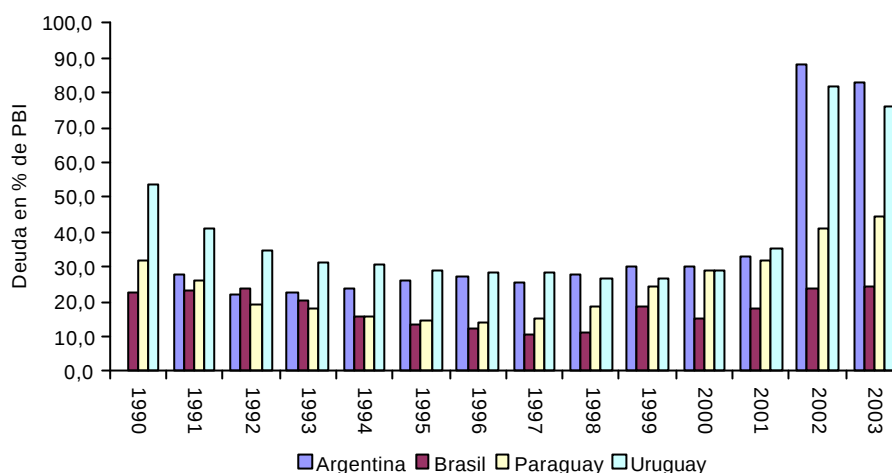


Fuente: CEI

Dada la magnitud de los flujos de capitales (para Argentina y Brasil el déficit de cuenta corriente a cubrir oscila entre el 3% y el 4% del PBI para los noventa) y su comprobada volatilidad, el canal financiero genera importantes efectos en las economías. En CEI 2003 se simularon diferentes shocks que se representan como súbitos cortes al flujo de capitales hacia los países del bloque (sudden-stop). Allí se observa que en situaciones donde el shock es asimétrico los países que no se ven afectados directamente igual reciben un efecto negativo sobre sus economías, y cuando el shock es común a los cuatro países se observa que el efecto es mayor, demostrando así la presencia de un efecto retroalimentador que exagera el impacto inicial.

La otra cara de los déficits gemelos es la generación de significativos porcentajes de deuda externa pública que conducen a situaciones de importante vulnerabilidad externa.

Evolución del endeudamiento para los países del Mercosur *



* Nota: Argentina, Brasil y Paraguay: deuda externa pública; Uruguay: Deuda Pública

Fuente: CEI

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

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

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

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

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

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

Los argumentos planteados generan vinculaciones entre los flujos de capitales y el asunto fiscal, sin embargo, como hemos citado previamente, este tema es tocado en forma tangencial en este trabajo en función de concentrarse en las variables de origen interno, de todos modos es un aspecto que no se puede dejar de lado y queda abierto para futuros trabajos. En este trabajo la cuestión de la limitación a los flujos de capitales no aparecerá evaluado en forma explícita sino como una parte más de una potencial política común de incentivos a la inversión.

3. Integración y Política Fiscal

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

La integración unilateral para países como los del Mercosur trae aparejados efectos sobre la situación fiscal, aún sin existir adaptación alguna de los esquemas tributarios. La propia reasignación productiva², dirigida a productos de base agropecuaria puede afectar la capacidad recaudatoria de la administración tributaria en función de las características de dicho sector³.

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

3.1. Efectos tributarios de la apertura comercial y la liberación financiera.

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

En numerosos trabajos (Barreix y Villela, 2003, Castilla Domingo, 1997 y González – Páramo, 2000) se resumen los citados efectos. La interdependencia económica que creció con la globalización de la economía mundial y el cambio de paradigma de desarrollo en los países subdesarrollados como los del Mercosur (abandono del modelo de sustitución de importaciones elevando el grado de apertura de sus economías) determinaron un nuevo entorno tanto para la política como para la administración tributaria.

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

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

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

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

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

ello es la dificultad que existe para determinar con precisión el comercio y la producción de software.

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

- ◇ El proceso de apertura determinó, a partir de rezagos en el ajuste, la destrucción de puestos de trabajo tradicionales y el crecimiento de la economía informal (Katz 1999).
- ◇ El mayor flujo de capitales dificulta la determinación de las bases impositivas para países que gravan la renta mundial de sus contribuyentes (ver el caso de Argentina y Brasil en sección 6.2), fundamentalmente porque estos capitales se mueven por el mundo buscando maximizar retornos después de impuestos.
- ◇ La apertura a la economía mundial generó la incorporación plena de empresas multinacionales. Esto derivó en dos problemas:
 - estas empresas se caracterizan por tener grandes equipos de abogados y contadores (cuyo fin es minimizar el pago de impuestos) que generalmente cuentan con mejor tecnología y mayor dedicación que las propias administraciones tributarias, esto potencia la capacidad de las empresas para la “ingeniería tributaria”.
 - el incremento de las transacciones internacionales intrafirma obliga a la obtención de información de la empresa en las distintas sedes en las que está presente.
- ◇ La existencia de paraísos fiscales genera una dificultad adicional a las administraciones tributarias a la hora de determinar la renta de sus contribuyentes.
- ◇ La existencia del secreto bancario, aún en países que no son considerados paraísos fiscales dificulta la determinación y cobro de los impuestos.

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

3.2. Estructuras nacionales federales e integración regional

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

Hacia el interior de los países con una organización federal se esperaría, en primera instancia, algún grado de armonización de las bases y los impuestos que aplican los estados subfederales. La experiencia internacional muestra que no existe un patrón absoluto (Gonzalez-Paramo, 2000, Tanzi y Zee, 1998). La armonización en impuestos al consumo o sobre los beneficios de las empresas dentro de una federación como los EEUU es menor que en Alemania o Australia, donde existe un alto grado de coordinación a nivel central. De hecho la dispersión observada en los impuestos sobre los beneficios y sobre las ventas es mayor para EEUU que para la Unión Europea⁴.

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

Coeficiente de Variación entre Estados o Países

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

Fuente: Tanzi-Zee, 1998

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

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

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

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

La realidad de los países más grandes del Mercosur es la de dos federaciones con problemas en la coordinación de su sistema tributario subfederal. En la Argentina, el federalismo fiscal dista de ser óptimo y eficiente. La ausencia de una ley de coparticipación fiscal y la no aplicación de los sucesivos pactos fiscales⁵ deteriora la capacidad de coordinación interna en materia tributaria. En el caso de Brasil los incentivos otorgados por

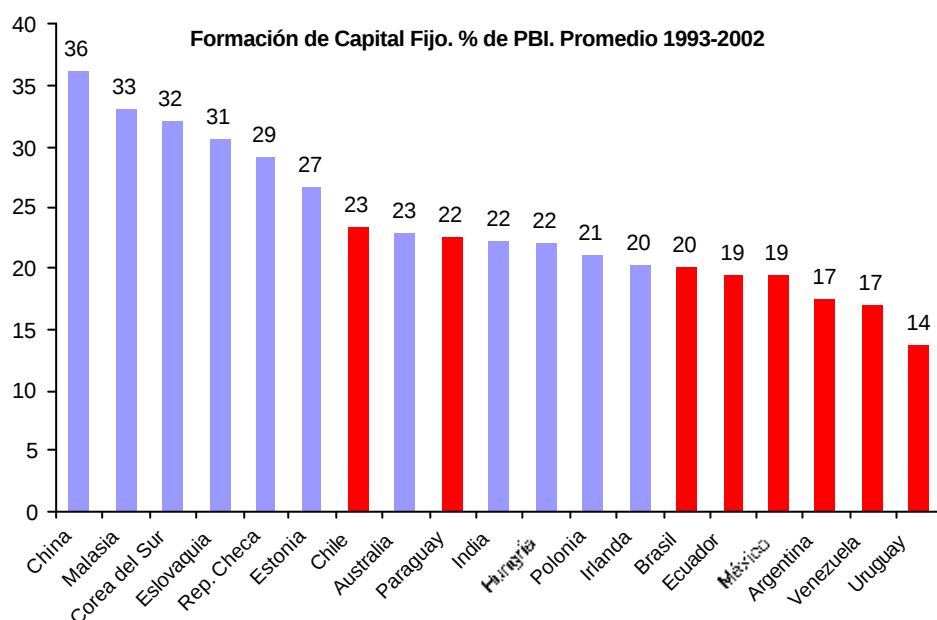
⁵ La aplicación incompleta de los acuerdos hace que exista falta de convergencia en alícuotas y bases del impuesto sobre los ingresos y sellos generan diferencias entre las diferentes provincias argentinas que posibilitan conductas estratégicas de los contribuyentes en términos de eludir el pago de impuestos.

algunos de sus estados generaron problemas tanto internos como externos, y los municipios tienen potestades tributarias, por ejemplo, en el IVA aplicado a los servicios, no pudiendo el Estado federal controlar dichas acciones (ver secciones 6 y 7). La Ley de Responsabilidad Fiscal con las limitaciones impuestas sobre el aspecto fiscal tendió a corregir esta situación (Peres Nunes 2000).

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

3.3. *Inversión Extranjera Directa: Competencia tributaria e Incentivos fiscales*

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



Fuente: CEI

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

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

A la vez, las características del sistema tributario son determinantes de primer orden del volumen de inversiones que puede recibir un país. La simplicidad, la neutralidad y la

⁶ La integración en el Mercosur sirvió como una contención efectiva a las presiones tendientes a cerrar la economía.

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

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

Las características y eficiencia del sistema tributario pueden atraer inversiones, pero además esto se puede hacer reduciendo sus impuestos, la evidencia empírica así lo indica: reducciones en la tasa impositiva del orden del 1% incrementan los valores de IED aproximadamente en un 4% (BID, 2001). Así, por ejemplo, a la comentada posición de desventaja de Brasil se opone la profusión de incentivos que han otorgado los estados brasileños que –sumado a su condición de mercado más grande dentro del Mercosur– permitieron atraer inversiones en forma significativa. En los primeros tres años de la presente década, Brasil recibió el 85,5% de las inversiones que llegaron al bloque y en 2003 se benefició con el 95,5% (CNI, 2005).

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

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

❖ Efectos positivos:

- Cuando conduce a una reducción de los niveles tributarios a niveles eficientes (Hipótesis de Tiebout), en el sentido que los mismos no excedan lo necesario para cubrir el costo de los insumos públicos básicos (infraestructura y empleo entrenado) para la firma marginal.
- Reducción del gasto público innecesario, fundamentalmente cuando los incentivos se originan en reducción del presupuesto destinado a grupos de poder que no generan desbordes hacia el resto de la economía.
- Los incentivos pueden llevar a una distribución espacial del capital más eficiente, bajo el supuesto de que los empleos creados en zonas deprimidas generan un incremento en el bienestar que excede la pérdida de las regiones sin problemas de desempleo.
- La competencia de incentivos puede crear un entorno más amigable para los negocios, a partir de esforzarse los países o estados por configurar un mejor marco para los negocios.

❖ Efectos negativos:

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

Los factores positivos o negativos son en realidad dos caras de un mismo fenómeno, en el sentido que los efectos positivos se diferencian de los negativos en el modo o en el monto que la política de incentivos adopte.

Incentivos en los procesos de integración

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4. Integración económica regional y política tributaria.

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

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

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

La localización de inversiones en los procesos de integración puede verse significativamente alterada por los tributos debido a que estos afectan la rentabilidad de los proyectos después del pago de los impuestos. Los impuestos que originan estos efectos son los que se aplican sobre las rentas o los activos, tanto de las personas jurídicas como físicas, pero también se consideran importantes determinantes de la localización de inversiones a los incentivos que puedan hallarse a nivel nacional o provincial (estadual)⁸, y pueden tomar la forma de subsidios o exenciones fiscales⁹. La acción de estos instrumentos es distorsionar el entorno para la realización de las inversiones, perdiendo fuerza los determinantes socioeconómicos naturales.

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

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

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

La significancia de estos efectos es alta también para los capitales financieros de corto plazo. La existencia de beneficios impositivos que incentiven el ingreso de capitales podría exacerbar la volatilidad de dichos flujos y de la economía. Este es un efecto que no se resume a la economía que aplica dicha política tributaria, sino también para el socio, sea que ve menguar el flujo de capitales, sea que recibe las fluctuaciones del país que aplicó la medida a través de la vía comercial. Este punto en particular abre la discusión respecto de la regulación de los flujos de capitales a nivel regional¹⁰.

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

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

Distorsiones de origen tributario en la integración.

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

Este tipo de comportamientos generan equilibrios sub-óptimos que harían peligrar a procesos de integración en cualquiera de las etapas. Sea que éstos se encuentren en etapas intermedias (uniones aduaneras) o en etapas superiores (uniones monetarias) las guerras fiscales pueden traer aparejados serios problemas que exceden la simple pérdida de recursos tributarios.

En el primero de los casos daría lugar a conflictos que minarían la sustentabilidad social del proyecto, sobre todo cuando los incentivos más significativos son otorgados por el socio más grande (en el caso del Mercosur algunos estados de Brasil), acentuando el natural sesgo que presentan las inversiones hacia el país de mayor tamaño¹¹.

En el segundo de los escenarios, la merma recaudatoria o el desempleo excesivo de factores puede afectar el funcionamiento del área monetaria¹² y provocar severos problemas de sostenibilidad al alterar el alineamiento de las economías.

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

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

4. Experiencia de la Unión Europea

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

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

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

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

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

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

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

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

Respecto a los impuestos indirectos el foco y los mayores avances se han dado sobre el IVA fundamentalmente porque existía: una gran diversidad de tratamientos en los impuestos al consumo y la necesidad de generar recursos para el funcionamiento de la Comunidad (en el que el IVA juega un rol central y es necesaria la homogeneidad de bases para evitar esfuerzos desiguales).

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

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

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

Finalmente en 1991 se estableció un régimen transitorio que si bien conservaba el principio de destino no contemplaba ajustes en frontera, que debería haber regido entre 1993 y 1996, pero que continúa siendo aplicable en la actualidad. Con este régimen se difiere el pago del IVA en las operaciones intracomunitarias que traslada el control en frontera a un control posterior en los libros de los contribuyentes involucrados en la operación y son imponibles

en el estado miembro donde se efectúa el consumo. Sin embargo, la Comisión Europea reconoce que el IVA en origen sería un mejor sistema tanto en eficiencia como en menor susceptibilidad frente al fraude.

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

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

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

Para estos impuestos se definieron y armonizaron las bases de impuestos sobre bebidas alcohólicas, tabaco y derivados y combustibles de petróleo y gas natural. Sin embargo, la dispersión sigue siendo significativa, subsistiendo impuestos no armonizados sobre estos productos, los cuales se pueden aplicar bajo conceptos ecológicos siempre y cuando no limiten el volumen de negocios o configuren obstáculos a los intercambios. En materia energética, la Comisión Europea ha manifestado que sería deseable un esquema comunitario que permita reducir los impactos sobre los consumidores y al mismo tiempo serviría para internalizar los costos ambientales de productos energéticos.

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

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

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

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

- Código de conducta fiscal en el que se acordó acabar con la competencia empresarial mediante la eliminación de regímenes fiscales perniciosos,
- Directiva sobre la fiscalidad del ahorro cuyo objetivo es garantizar una imposición mínima sobre los rendimientos del ahorro en forma de intereses.

- Régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades vinculadas de Estados miembros distintos, cuyo objetivo es evitar las retenciones en origen para estas operaciones.

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

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

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

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

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

5. Política Fiscal Regional: Cooperación o competencia

5.1. *Cooperación vs. Competencia: Fundamentos*

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

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

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

Por ello existe una distinción entre competencia fiscal “perniciosa”, “nociva” o “ineficiente” y competencia fiscal “aceptable” o “beneficiosa”, esta distinción aparece en textos de la Unión Europea y de la OCDE¹³. Esta consideración es previsible si pensamos que la competencia es una característica generalmente deseada para el buen funcionamiento de la economía.

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2. Cooperación vs competencia: Un análisis desde la teoría de juegos.

Existen numerosos casos de competencia fiscal en procesos de integración, no solamente en el ámbito del Mercosur (donde la “guerra fiscal” desatada entre estados brasileños se trasladó al ámbito del mercado ampliado), sino también en el caso de la UE donde, a

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

comienzos de los años 90, Alemania sufrió significativas salidas de capitales debido a la baja de tasas impositivas en impuestos a la renta de las empresas y la aparición de incentivos tributarios especiales en varios países del bloque (Bélgica, Luxemburgo y Holanda por ejemplo) (Weichenrieder 1996).

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

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

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

En el marco de la teoría de los juegos este tipo de disyuntiva puede ser representada adecuadamente por "dilema del prisionero". A continuación se desarrollará un modelo que, aplicando este enfoque, intenta resolver la alternativa entre competencia o cooperación tributaria.

Características del modelo

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

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

El argumento del ejercicio es que si un país reduce en forma inesperada su tasa impositiva en relación al otro país, baja la tasa de desempleo. La tasa de desempleo se encuentra definida para cada país del siguiente modo:

$$\begin{aligned} m_1 &= \bar{m} - b(t_1 - t_2) \\ m_2 &= \bar{m} - b(t_2 - t_1) \end{aligned} \quad (1)$$

donde, $\bar{m}$ es la tasa de desempleo de equilibrio, t_1 la tasa de reducción impositiva del país 1 y t_2 la tasa de reducción impositiva del país 2, y con $b > 0$

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

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

$$L_i = (m_i)^2 + a(t_i)^2, i = 1, 2 \quad (2)$$

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

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

$$\begin{aligned} L_1 &= (\bar{m} - b(t_1 - t_2))^2 + a(t_1)^2 \\ L_2 &= (\bar{m} - b(t_2 - t_1))^2 + a(t_2)^2 \end{aligned} \quad (3)$$

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

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

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

Juego sin repetición

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

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

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

$$L^{A/P}_1 = (\bar{m} - bt_1)^2 + a(t_1)^2 \quad (4)$$

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

$$t_1 = \frac{\bar{m}b}{a + b^2} \quad (5)$$

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

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

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

$$t_1 = \frac{\overline{mb}^2(a + b + b^2)}{(a + b^2)^2}$$

$$t_2 = \frac{\overline{mb}^2(a + b + b^2)}{(a + b^2)^2}$$

Tomando las funciones de pérdida de ambos países y reemplazando por los valores de las tasas de variación originadas en las minimizaciones, y considerando los siguientes valores para los parámetros: la tasa de desempleo de equilibrio es de 20%, a es igual a 0,5, b es igual a 1,5. se llegan a los siguientes valores:

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

Como se observa la opción más conveniente para el país 1 es, dado que se considera que el otro país será agresivo, ser agresivo porque pierde menos. Y el razonamiento del otro país será en el mismo sentido. Así se llega a una situación en la cual el bienestar agregado es menor cuando se juega agresivo-agresivo que cuando se juega pacífico-pacífico.

Juego repetido

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

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

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

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

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

Efectos de los cambios en los supuestos

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

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

Por otro lado, el nivel de la tasa de desempleo no es inocuo a la decisión. En este esquema se supone que las tasas de equilibrio son iguales para ambos países. Sin embargo, los valores observados pueden ser superiores y divergentes entre países, haciendo más deseable una política que incremente el nivel de empleo. Algo similar ocurre con el PBI per capita o el nivel de pobreza; cuando éstos no alcancen valores deseables existirán fuertes incentivos para, aún comprometiendo la estabilidad macroeconómica, otorgar incentivos fiscales destinados a atraer inversiones.

¿Cómo se interpretan estos resultados para la realidad de países como los del Mercosur?

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

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

Todos estos determinantes permiten inferir que el problema de la competencia fiscal podría ser serio en el Mercosur. Existe el atenuante de que al ser países endeudados a los cuales los organismos internacionales de crédito les exigen cierto grado de disciplina fiscal, las posibilidades de accionar sobre la política tributaria se ven limitadas. Sin embargo, existen ejemplos de competencia tributaria en Brasil, donde las políticas activas de estados como Ceará, Paraná, Rio Grande do Sul o Bahía, entre otros, significaron fuertes cambios en los patrones de inversión tanto nacionales como regionales fundamentalmente entre los años 1996 y 1998 (Rodríguez 2002).

5.3. Cooperación vs. Competencia: Aplicación al Mercosur de simulaciones en un Modelo de Equilibrio General Computado.

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

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

Para que existan efectos de competencia en la relación con los socios, se supone que la tasa de interés internacional para los tres países es endógena. De tal modo, el endeudamiento externo de cualquiera de los países genera un aumento para todos. Esto se encuentra justificado en el sentido que se puede considerar que los países del Mercosur son mirados como un todo; y teniendo en cuenta que el stock de inversión disponible en el mundo para los países emergentes es limitado, el incremento de uno de los países repercute en los otros. De algún modo, este supuesto podría estar captando el traslado de inversiones entre países.

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

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

Cambios en la tasa de imposición al capital

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

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

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

Fuente: CEI

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

¹⁷ Una primera versión de este modelo fue presentada en CEI (2003). En esta versión se han profundizado los aspectos tributarios y los referidos a la inversión. El modelo consta de 34 ecuaciones y 37 variables endógenas por cada país. Para una explicación general del mismo ver Anexo I del presente trabajo. El desarrollo de las ecuaciones no ha sido incluido por razones de espacio pero puede ser solicitado a los autores.

Cuando el shock es individual se observa que la inversión crece en el país que lo genera y cae en los otros dos países. En sentido contrario, cuando el cambio en la tasa impositiva es coordinado se observa un incremento en la inversión para los tres países.

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

Cambios en la tasa de retorno esperada del capital instalado

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

Resultados del shock en la tasa de retorno esperada del capital instalado sobre la inversión bruta interna

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

Fuente: CEI

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

Para Brasil se puede hacer la misma reflexión que en el caso de la variación en la tasa, la reacción se ve condicionada por el aumento de la tasa de interés. En tanto se repite la mayor respuesta para la Argentina y el escaso impacto que genera el shock genera originado en Uruguay.

Conceptos destacados

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

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

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

También respecto a los valores, se observa que el impacto de una política de reducción de la tasa impositiva por parte de Uruguay es menor al que generan Brasil o la Argentina. Paralelamente cuando el shock es generado por la Argentina o Brasil el impacto sobre Uruguay es menor sobre este país que sobre el tercer país socio que también “sufre” el shock. Esto permitiría conjeturar que Uruguay no tendría competencia con los países más grandes del Mercosur en el tipo de inversiones que recibe.

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

6. Alternativas y factibilidad de armonización tributaria en el Mercosur

Cuando se evalúa la estructura tributaria del Mercosur se observa que existen a grandes rasgos situaciones de homogeneidad en cuanto a los impuestos que se aplican. Sin embargo, cuando se adentra en las características de los tributos se encuentran diferencias (Barreix-Villela, 2003 y CEI, 2005) sobre las que se deben trabajar y que necesitarían ser armonizadas (Ver Anexo 2 para un resumen de las diferencias tributarias y de incentivos en el Mercosur).

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

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

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

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

En el plano del Mercosur el objetivo que debe guiar el proceso armonizador es el mantenimiento (o alcance) de los equilibrios internos, fundamentalmente el fiscal y el laboral. Para países naturalmente inestables como los nuestros la pérdida absoluta de las potestades tributarias nacionales, y la consecuente reducción en los márgenes de maniobra, podría dificultar el sostenimiento de los ingresos para el cierre de la brecha fiscal y/o impedir la corrección ante shocks externos que reducen la competitividad de la economía. Esto supedita los avances en la coordinación tributaria a que los mismos sean compatibles con estos pilares del crecimiento sostenible.

6.1. Avances realizados en el Mercosur

La necesidad de armonización ha sido contemplada desde los orígenes del Mercosur. Así, en el Tratado de Asunción¹⁸ la armonización tributaria configuraba uno de los objetivos para la construcción del mercado único.

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

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

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

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

“1. 11.- Armonización tributaria: Promover, durante el primer semestre de 2004, reuniones de expertos tributaristas para tratar los tributos indirectos vigentes en los Estados Partes, que incidan en los flujos comerciales intrazona”.

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

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

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

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

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

6.2. Propuesta de armonización fiscal

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

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

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

¹⁸ Artículo 1 y 7 del citado tratado.

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

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

¿Por qué el Mercosur necesita de un esquema de armonización sui generis? Porque en el caso del bloque sudamericano nos encontramos con dos características de sus economías: déficit de inversión y equilibrios fiscales frágiles .

Así, cualquier propuesta de armonización fiscal que se intente en el Mercosur debe ser gradual y no debe afectar la sostenibilidad del proceso de crecimiento; éstos son los criterios centrales e indiscutibles.

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

El esquema propuesto consta de seis etapas:

1. Interacción e intercambio de información entre administraciones tributarias y organismos con potestades tributarias. Firma de tratados tributarios cuatripartitos.
2. Recopilación y consolidación de los incentivos para todos los impuestos y para todos los niveles de gobierno.
3. Consultas vinculantes ante cambios en los incentivos.
4. Elaboración de una política común de incentivos (que incluya una regulación a los flujos de capitales extrazona de corto plazo).
5. Trabajos de compatibilización en impuestos indirectos.
6. Trabajos de compatibilización en impuestos directos, al trabajo y la seguridad social.

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

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

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

7. Conclusiones

La profundización del Mercosur llevará tarde o temprano a evaluar en forma concreta la posibilidad de generar un proceso de armonización tributaria. En las páginas anteriores se

puede ver que existen factores a favor y en contra de la armonización tributaria que tornan ambiguos los resultados.

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

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

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

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

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

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

De la teoría se desprende que en situaciones de integración aquel país o jurisdicción que manifieste una mejor situación en sus cuentas públicas tendrá los incentivos a iniciar una guerra fiscal que el otro país no podrá seguir. Sin embargo, la integración económica debe ser pensada como un proceso que favorezca y mejore a cada uno de los países intervinientes.

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

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

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

La propuesta presentada es de carácter gradual, está dirigida a construir las bases de una integración tributaria basada primero, en la generación de vínculos a partir del intercambio de información, luego la solución a los problemas más urgentes como los incentivos y las asimetrías y, finalmente, avanzar con cambios que mejoren y armonice todo el espectro impositivo común.

Referencias Bibliográficas

- Barreix, A. y L. Villela (2003). *Tributación en el Mercosur: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación*. Buenos Aires: BID-INTAL/ITD.
- BID (2001). *Informe del Progreso Económico y Social 2001. Competitividad: El motor del crecimiento*. Washington DC: BID.
- BID (2003). *Mercosur: Impacto fiscal de la integración económica*. A. Barreix, L. Villela y J. Taccone (editores). Buenos Aires: BID-INTAL.
- Castilla Domingo, M. (1997). *La armonización tributaria en la integración de las economías más pequeñas*. BID División Fiscal. En: http://www.iadb.org/int/Trade/1_english/2_WhatWeDo/Documents/d_TaxDocs/97-2001/a_ARMONIZ.pdf
- CEI (2003). *Cooperación Macroeconómica en el Mercosur: Un análisis de la interdependencia y una propuesta de coordinación*. Estudio del CEI N°4. Buenos Aires: Centro de Economía Internacional.
- Christiansen, H; C. Oman y A. Charlton (2003). *Incentives-based Competition for Foreign Direct Investment: The Case of Brazil*. OECD.
- CNI (2004). *Contencioso e Perfurações à TEC do Mercosul: Orígens, impactos e alternativas*. Confederação Nacional da Indústria. Versión Preliminar.
- Fernández Mendez, A. (2003). La política Fiscal en la Unión Europea: prioridades para los próximos años. *Revista Galega de Economía*, 12 (1): 1-13.
- Fourcans, A. y T. Warin (2001). *Tax Harmonization versus Tax Competition in Europe: A game theoretical approach*. Centre de recherche sur l'emploi et les fluctuations économiques (CREFE). Université du Québec à Montreal. Working Paper N° 132.
- García Pelufo, J. (2003). *Mercosur: En busca de una nueva agenda. La inserción del Mercosur al mundo globalizado*. Documento de Trabajo – IECI – 06B. Buenos Aires: INTAL – ITD.
- González-Páramo, J. (2000). "Armonización y Competencia Fiscal en Europa". En Teresa García-Milà (edit.), *Nuevas Fronteras de la Política Económica*, CREI, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.
- Guerrero, J. y B. Castillo (2001). *El Futuro de la imposición directa en la Unión Europea*. En www.unav.es/economia/economiasectorpublico2/research/1ArmonizacionImpDirectos.pdf.
- Haufler, A. y I. Wooton (2002). *Regional Tax Coordination and Foreign Direct Investment*. Versión Revisada. En: <http://repec.org/res2002/Haufler.pdf>
- IDIED (1998). *Incidencia impositiva e inversiones en el Mercosur*. Instituto de investigación en economía y dirección para el desarrollo – IDIED, Facultad de Ciencias Empresariales Universidad Austral. Rosario.
- Katz, J. (1999). *Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el período 1970-1996*. Serie Reformas Económicas N° 14, LC/L.1171. CEPAL.
- Lerda, J. (1999). La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 14 (Jun. 1999). Caracas. En <http://www.clad.org.ve/rev14/rev14n2.html>
- Peres Nunes, S. (2000). Reglas Macrofiscales e Instituciones Presupuestarias: La Ley de Responsabilidad Fiscal. Presentado en 33 Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas. En: federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/lrfcordoba.ppt
- Tanzi, V. y H. Zee (1998). Consequences of the economic and monetary union for the coordination of tax systems in the European Union: Lessons from the U.S. experience. WP/98/115. FMI.
- Weichenrieder, A. (1996). Fighting International Tax Avoidance: The Case of Germany. *Fiscal Studies* (1996), 17 (2): 37-58.

8. Anexo I Análisis de la interdependencia macroeconómica en base a un Modelo Macroeconómico de Equilibrio General Computado (MEGC).¹⁹

En la sección 5.3 se emplea un modelo macroeconómico de equilibrio general computado para medir los efectos de la interdependencia entre los países del Mercosur. Se intenta medir cómo se transmiten los shocks que enfrentan las economías del Mercosur. El modelo permite determinar el signo y la intensidad de los shocks. Al mismo tiempo, es posible identificar los canales a través de los cuales se transmiten los diferentes shocks diferenciando los canales intra Mercosur de los canales extra Mercosur. Se presta especial atención al régimen cambiario, la movilidad internacional de capitales y al funcionamiento del mercado de trabajo de cada uno de los países del Mercosur. Se contempla una gran variedad de escenarios (shocks) alternativos.

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

Se trata de un modelo con tres economías (Argentina, Brasil y Uruguay) abiertas y pequeñas que comercian entre sí y con el resto del mundo.²⁰ Cada país produce una canasta de bienes que puede exportarse y/o venderse en el mercado doméstico. Los factores productivos son el trabajo y el capital. Por el lado del consumo, el bien doméstico es un sustituto imperfecto del bien importado (Argminton, 1969). Cada país puede importar desde el resto del mundo o desde los demás países del Mercosur.

El modelo que se construye permite analizar un período de tiempo durante el cual la inversión no modifica el stock de capital de la economía. Esto significa que el período de tiempo que transcurre entre equilibrios es más corto que el período de gestación de la mayoría de las inversiones.

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

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

1. El régimen cambiario. Por ejemplo, si se fijan MB_{ARG} , MB_{BRA} y MB_{URY} , los tres países tienen un régimen de tipo de cambio flexible.
2. El funcionamiento del mercado de trabajo. En las simulaciones se mantiene constante la oferta de trabajo por lo que el desempleo es endógeno.
3. La forma en que se generan las expectativas con respecto a la tasa de rentabilidad esperada de la inversión.

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

Calibración

Para hacer operacional (calibrar) el modelo se construyó una base de datos empleando información obtenida del FMI, Banco Mundial, Secretaría de Hacienda para la Argentina, IBGE Receita Federal para Brasil y Contaduría General de la Nación para Uruguay. El año elegido como base es 2003.

¹⁹ El modelo con el desarrollo de las ecuaciones no ha sido incluido por razones de espacio. Se puede solicitar a los autores.

²⁰ En esta etapa del trabajo no se han obtenido los datos correspondientes a Paraguay.

Anexo 2 Tabla 1. Resumen de las Diferencias Tributarias en el Mercosur

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

Fuente: Elaboración Propia en Base a CEI (2005).

Anexo 2 Tabla 2. Resumen de los Incentivos en el Mercosur

	Compatibilidades	Incompatibilidades
Incentivos a la exportación	Escasa presencia de subsidios en los cuatro países.	- Zonas francas con acceso sin pago de AEC en Argentina y Brasil y no en Uruguay y Paraguay. - Problemas en la devolución de impuestos, principalmente para los acumulativos.
Incentivos a la producción y/o inversión	Reducción de los montos en los cuatro países.	- Subsistencia de gastos tributarios regionales y sectoriales en la Argentina y principalmente en Brasil. - Carácter federal de Argentina y Brasil permite que provincias o estados tengan sus propios esquemas de incentivos difíciles de modificar.
Incentivos a la investigación y desarrollo (I&D)	Escaso desarrollo en los cuatro países.	

Fuente: Elaboración Propia en Base a CEI (2005).