



International Conference

Fiscal Federalism in the Mercosul: the challenges of regional integration

Workshops

“Fiscal harmonization: competition vs. coordination in Mercosur countries”

*By Dr. Hugo González Cano
Professor of Buenos Aires and Entre Rios Universities*

Porto Alegre, Brazil, June 26-27, 2002



Distorsiones que pueden generar los impuestos internos

- ❁ **La competencia en el intercambio de bienes y servicios (especialmente impuestos al consumo o sobre bienes y servicios, como IVA, impuestos selectivos al consumo, etc.)**
- ❁ **En la localización de las inversiones (impuesto a la renta de empresas, al patrimonio o activos de empresas, incentivos tributarios, etc.)**

Argumentos a favor coordinación

- a. Las diferencias tributarias pueden afectar localización del capital.
- b. La competencia implica una carrera que erosiona las bases y recaudación de los Países Miembros.
- c. La maximización del bienestar vía competencia requiere que los factores capital y trabajo tengan movilidad entre las jurisdicciones. Cuando un factor es móvil (capital) y el otro no (trabajo), el sistema tributario es distorsivo, ya que la competencia aumenta la carga sobre el factor trabajo, lo que aumenta la tasa de desempleo.
- d. La competencia afecta el uso de los impuestos para lograr objetivos sociales, particularmente para mejorar la distribución del ingreso.
- e. Las empresas y los que realizan negocios tienen que lidiar con varios y diferentes sistemas tributarios y administraciones fiscales con el consiguiente costo social

Vs.

Argumentos a favor competencia


La competencia no solo ocurre entre impuestos, sino entre tributos y gasto como un conjunto o paquete fiscal.

Hasta ahora la competencia tributaria no se ha manifestado en una baja de la presión tributaria, sino más bien al contrario.

Las ganancias de la cooperación no están equitativamente repartidas entre los participantes. Impuestos menores son un mecanismo mediante el cual países más pequeños o pobres pueden competir atrayendo inversiones (Ej. Irlanda). En consecuencia, la cooperación puede ser solo un intento para que las economías más grandes y ricas protejan sus ingresos tributarios.

El efecto sobre la distribución del ingreso no solo se logra por los impuestos, sino también por los gastos públicos. La combinación deseada de impuestos y gastos es una decisión que corresponde más bien a las preferencias de los ciudadanos en un sistema democrático

Tal como indicó Adam Smith, “ No hay arte que una nación aprende más rápidamente de otra, que aquel de extraer dinero de los bolsillos de la gente”.



En un mercado común debe haber un mínimo de coordinación para evitar las distorsiones a la competencia que generan los impuestos, particularmente en los tributos al consumo (IVA y otros), así como en los incentivos tributarios.



Unión Europea

La armonización tributaria aprobada en la UE ha sido parcial y claramente menor a la propuesta por los clásicos estudios de Neumark, Cnossen y Ruding. Esto se debe a que los gobiernos no han querido renunciar a su soberanía tributaria pese a que sí renunciaron a su política monetaria (moneda única o Euro)

Unión Europea

Luego de la reforma tributaria de EEUU en 1986, se ha producido una cierta convergencia impositiva vía mercado o competencia, especialmente en el impuesto sobre la renta, ya que las reformas realizadas en los últimos años en ese impuesto tendieron a seguir la misma línea privilegiando el objetivo de eficiencia al:

- ❁ Ampliar las bases vía reducción de exenciones e incentivos
- ❁ Reducir el nivel de alícuotas tanto en el impuesto personal como en el aplicado sobre las empresas o personas jurídicas

MERCOSUR

- **La armonización tributaria está indicada en el artículo 1 del Tratado de Asunción de 1991, al señalar que “para alcanzar la libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción deben coordinarse políticas macroeconómicas”, entre las que cita expresamente la política fiscal.**
- **El artículo 7 del Tratado de Asunción establece el “principio de no discriminación”, al señalar “en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un estado parte gozarán en los otros estados partes del mismo tratamiento que se aplique al estado nacional”**



MERCOSUR

Hasta la fecha no se ha aprobado ninguna directiva de armonización tributaria, aunque se han realizado varios estudios técnicos sobre los impuestos vigentes en los países miembros

MERCOSUR

Nivel o recaudaciones tributarias totales en % del Pib

	1998	1999	2000	2001
Argentina	21,2	21,1	21,7	21,1
Brasil	29,8	31,7	32,5	34,1
Paraguay	10,3	9,5
Uruguay	24,0	23,9
Chile	17,7	16,9		

MERCOSUR

Estructura o composición porcentual de las recaudaciones tributarias. Año 1998

(en porcentajes respecto del total de ingresos tributarios, incluyendo los aportes y contribuciones de seguridad social)

% Recaudación	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur
Imp. a las rentas	15,3	20,2	16,5	10,0	15,5
Imp. al capital	5,8	0,3	3,0	3,3	3,1
Imp. int. al consumo	55,3	40,5	48,2	44,6	47,2
Tributos al com. ext.	4,5	2,4	20,0	4,6	7,9
Tributos sobre salarios	17,2	31,4	10,2	33,3	23,0
Otros tributos	1,9	5,2	2,1	4,2	3,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

MERCOSUR

Federalismo Fiscal en Argentina y Brasil

- Los estados y municipios de Brasil recaudan el 10% del Pib, mientras que las provincias y municipios de Argentina recaudan el 3,7% del Pib.
- Siendo el nivel de gastos de los gobiernos subnacionales parecido en ambos países (alrededor del 12% del Pib), hay una gran diferencia en el volumen de transferencias o coparticipación del gobierno central a los estados o provincias.

MERCOSUR

En la Argentina se ha descentralizado correctamente el gasto público hacia las provincias pero el sistema tributario sigue estando muy centralizado al nivel del gobierno central

En Brasil, los estados y municipios tienen mayores recaudaciones propias. Así, por ejemplo, el tributo que más recauda, el “impuesto sobre circulación de mercancías y servicios” (ICMS) es recaudado por los estados

MERCOSUR

Brasil presenta una estructura fiscal más descentralizada que Argentina.

Desde el punto de vista del federalismo fiscal, representa una ventaja ya que existe una mayor correspondencia entre el nivel de gastos y recursos de cada nivel de gobierno.

Pero desde el punto de vista de la futura armonización tributaria del Mercosur, puede presentarse un problema institucional en Brasil cuando haya que coordinar con los IVA's vigentes en Argentina, Paraguay y Uruguay.

MERCOSUR

Estructura tributaria

En Argentina y Uruguay predominan los impuestos al consumo (IVA y selectivos) y los tributos sobre los salarios (contribuciones de seguridad social). En cambio, en estos dos países y Paraguay son débiles las recaudaciones de los impuestos sobre la renta.

En Brasil también son importantes los impuestos al consumo y sobre salarios, pero tiene mayor peso relativo el impuesto a la renta, presentando una estructura tributaria más balanceada que los restantes países del Mercosur.

MERCOSUR

Con respecto a los impuestos a la renta vigentes, Argentina y Brasil (al igual que Chile) aplican impuestos clásicos o de tipo global, que gravan tanto a las empresas como a las personas físicas. En cambio, en Paraguay y Uruguay no existe el impuesto a la renta de personas físicas.

El impuesto a la renta de sociedades de Brasil (IRPJ), Paraguay y Uruguay abarca prácticamente a todas las empresas, mientras que en Argentina solo alcanza a sociedades anónimas, en comandita por acciones y sociedades de responsabilidad limitada.

MERCOSUR

En Brasil existe una fuerte participación de los impuestos al consumo (ICMS, ISS, COFINS, PIS/PASEP y otros) que llegan al 42% del total recaudado, sobre la mano de obra (22% del total) y sobre la renta (18% del total)

MERCOSUR

Las recaudaciones de los impuestos a la renta en los países miembros representan, con respecto al Pib:

- **En Brasil: 6%**
- **En Argentina: 3,7%**
- **En Paraguay: 2%**
- **En Uruguay: 2,3%**

MERCOSUR

Seguridad social

En la Argentina, en el año 1994, se realizó una reforma del sistema de seguridad social, pasando de un sistema único de reparto a un sistema mixto administrado por las aseguradas privadas (AFJP).

Como la mayor parte de los aportantes menores de 45 años se pasaron al nuevo sistema de capitalización, los aportes y contribuciones bajaron su recaudación del 5,4% del Pib en 1994 al 3,3% en 2001. Además, se uniformaron las edades jubilatorias en 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

MERCOSUR

En Uruguay se realizó en 1996 una reforma estableciendo un sistema mixto (parte público y parte privado), aunque todos los trabajadores activos deben efectuar un aporte parcial obligatorio al sistema público de reparto. Como consecuencia, las contribuciones al sistema público no bajaron tanto como en Argentina.

La edad jubilatoria se fijó en 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres.

MERCOSUR

En Brasil sigue predominando el sistema público de reparto y solo existe un sistema voluntario de capitalización (“Previdencia Complementar”).

Además de los aportes y contribuciones de los empleados y las empresas, existen varios tributos con ese destino, tal como el impuesto adicional a la renta de las empresas del 9% en 2002 (CSLL), el COFINS o impuesto tipo cascada sobre la facturación del 3%, el PIS/PASEP de 0,65% sobre la facturación, etc.

En 1998 se aumentaron las edades jubilatorias a 48 años para las mujeres y 55 años para los hombres.

MERCOSUR

En Chile, la seguridad social fue totalmente privatizada en los años ochenta y solo existe un sistema de capitalización administrado por las AFJP al que solo aportan los empleados (20%). Las empresas solo deben efectuar un aporte para cubrir el riesgo de accidentes de trabajo que varía del 0,90 al 3,4% de los salarios.

MERCOSUR

El total de aportes patronales y personales para la seguridad social alcanzan, con respecto al salario:

- **En Argentina: 54%**
- **En Brasil: 44,8 al 46,8%**
- **En Pargauay: 25%**
- **En Uruguay: 39,6% al 44,5%**

MERCOSUR

Los cuatro países miembros y Chile aplican IVAs tipo consumo en base al principio de destino

País	Alícuota
Argentina	21%
Brasil	21,95% o 20,48% (18%) (17%)
Paraguay	10%
Uruguay	23%
Chile	18%

MERCOSUR

Los IVAs aplicados en Argentina, Paraguay y Uruguay gravan indistintamente bienes y servicios mientras que el ICMS de Brasil grava todos los bienes y solo dos servicios (comunicaciones y transportes intermunicipales o interestaduais). El resto de los servicios son gravados por el impuesto municipal sobre servicios (ISS).

Esto genera dos tipos de distorsiones en la competencia del grupo:

- sobre las exportaciones
- sobre las importaciones

MERCOSUR

Distorsiones sobre las exportaciones

Se deben a los efectos de acumulación que genera la tributación separada en dos impuestos a los bienes (ICMS) y servicios (ISS).

El ISS, aunque es un impuesto tipo monofásico, tiene efectos acumulativos internos, ya que grava una larga lista de servicios, entre los que se hallan algunos intermedios que son insumos de servicios finales también gravados.

Distorsiones sobre las importaciones

Se deben a la gran cantidad de incentivos tributarios concedidos a la producción local de cada estado, lo que implica discriminar contra las importaciones de los demás países socios y de terceros países (“guerra fiscal no Brasil”).

MERCOSUR

Impuesto a la renta de empresas o personas jurídicas

Argentina y Brasil aplican el principio de renta mundial para residentes o sociedades constituidas en el país, que se complementa con el criterio de la fuente para personas o compañías residentes en el exterior. En cambio, Paraguay y Uruguay aplican el criterio de la fuente territorial, ya que solo gravan las rentas generadas en su propio territorio.

Las alícuotas del impuesto societario en el año 2002 es:

- En Argentina: 35%
- En Brasil: 34% (15+10+9)
- En Paraguay: 30%
- En Uruguay: 30%

MERCOSUR

La mayor asimetría del impuesto sobre la renta se presenta en Uruguay, ya que al no existir el impuesto sobre personas físicas, aplicarse un régimen especial que beneficia a empresas “off shore” (sociedades financieras del exterior), no gravarse los intereses ni dividendos a favor de beneficiarios del exterior así como por la aplicación de normas muy severas sobre secreto fiscal y bancario y prohibirse el intercambio de información de la DGI con administraciones tributarias de otros países, etc., se dificulta el control del impuesto a la renta de los países socios y el país resulta con una clara ventaja para atraer inversiones financieras.

Este tratamiento beneficioso del impuesto a la renta de Uruguay cae en las normas de “competencia fiscal perniciosa” aprobadas por la UE y la OECD.

MERCOSUR

La coordinación o futura armonización comunitaria en el Mercosur debería limitarse a:

- 1) los incentivos tributarios
- 2) el IVA y otros impuestos generales al consumo
- 3) solo algunos aspectos internacionales del impuesto sobre la renta de las empresas para evitar la doble tributación y favorecer el desarrollo de empresas que actúen en los cuatro países del grupo (relaciones entre matrices y sucursales, fusiones y reorganizaciones, etc.).

Los demás aspectos de la tributación interna deberían dejarse librados a las decisiones nacionales que estarían sometidas a una sana competencia tributaria (no dañina o perniciosa).